Die völkerrechtliche Stellung des Gebietes, der Einwohner und der Staatsgewalt im Saargebiet 1919–1934.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Ekkart Brückner
Referendar aus Stettin

Marburg-Lahn 1935
Druckerei Hermann Bauer
in Marburg-Lahn

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 27. Juli 1934.

Berichterstatter: Prof. Dr. Viktor Bredt, Reichsminister a. D.

Schrifttum.

Allot, Alex.: Le Bassin de la Sarre. Organisation politique et administrative — Finances — Douanes. Paris 1924.

Andres, Otto: Grundlagen des Rechts im Saargebiet (Völkerrechtsfragen, hrsgg. v. H. Pohl u. M. Wenzel, Heft 13). Berl. 1926.

— — Das deutsche Saargebiet unter der Fremdherrschaft. Sonderdruck aus ‚Hochland'. 22. Jhrgg. Berl. März 1925.

— — Die Saarfrage (Friedr. Manns, Pädagog. Magazin, Heft 1180). Langensalza 1928.

Baker, Ray St.: Woodrow Wilson and world settlement. 3 Bde. Deutsche Uebersetzung v. K. Thesing: Woodrow Wilson Memoiren u. Dokumente. Leipzig 1923.

Barthou, L.: Le traité de paix. Paris 1919.

Bergemann, Ewald: Die Gesetzgebung im Saargebiet. Staatsbürgerbibliothek, Heft 123/24. Münch.-Gladb. 1924.

Biesel, Ed.: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. Frkfrtr. Abhandl. z. modernen Völkerrecht. Heft 15. Leipzig 1929.

Birkenhead, Earl of: International Law. 6. Aufl. London Toronto 1927.

Bisschop, W. R.: The Saar controversy. London 1924.

Britten, Felix: Die Treuhänderschaft des Völkerbundes. Münster. Jur. Diss. 1923. Maschinenschrift.

— — Destinatar und Treuhänder in der Treuhandverwaltung des Saargebiets. Jur. Wochenschr. 1926, Heft 4, S. 347 ff.

Bülow, B. W.: Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz. Berlin 1923.

Bumiller, J. M.: Die völkerrechtliche Stellung der fremden Truppen im Saargebiet. Inst. f. öffentl. Recht u. Völkerrecht in Berlin. Beitr. z. öffentl. ausländ. Recht u. Völkerrecht, Heft 8. Berl. 1928.

Chiny, H: Le retour éventuel de la Sarre à l'Allemagne. Paris 1932.

Corbett: What is the League of Nations. British year-book of international law. London 1924.

Coursier, H: Le statut international du territoire de la Sarre. Paris 1925.

Donald, R.: A danger spot in Europe and its government by the league of Nations. London 1925.

Donadieu, J.: La liquidation de la victoire. Bd. I. La Sarre. Paris 1930.

Ebray, A.: La paix malpropre (Versailles). Mailand 1924.

Edmunds, St. E.: International law, applied to the Treaty of Peace. Wash. 1919.

Eichhorn, F.: Die zollrechtliche Stellung des Saargebietes auf Grund des Versailler Vertrags (Zollrechtl. Schriften, Heft 1) Berlin 1928.

Engerand, F.: Ce que l'Allemagne voulait, ce que la France aura. Paris 1916.

Fauchille, P.: Traité de droit international. Paris 1922.

Fischer, E. W.: Die Verhandlungen über die Saarfrage auf der Pariser Friedenskonferenz. Preuß. Jahrb. Nr. 17. Berlin 1924.
Fittbogen, G.: Die französischen Schulen im Saargebiet (Schrift 4 der „Rheinischen Schicksalsfragen"). Berlin 1925.
Frank, R. v.: Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebiets. Arch. d. öffentl. Rechts. Bd. 43, Heft 1. Tübingen 1922.
— — Artikel Versailler Vertrag (Das Saargebiet) im: Wörterb. d. Völkerrechts u d. Diplomatie von K. Strupp, Bd. III, S. 128 ff. Berl.-Lpz. 1926.
Friedensgedanke, Der: in den Reden und Staatsakten des Präsidenten Wilson. Berlin 1918.
Geimer, A.: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebietes unt. besond. Berücksichtigung d. ausländ. Literatur. Diss. Saarbrücken 1931.
Giersberg, W.: Die Saarlüge. 2. Aufl. Berlin 1925.
— — Die Rechtsentwicklung im Saargebiet. JW. 1921, Heft 22, S. 1406.
— — Die staatsrechtlichen Grundlagen des Saargebiets, in: Saar-Wirtschaftszeitung, 1920, Nr. 22, S. 356; Nr. 23, S. 381.
Görgen, J. M.: Die Geschichte des Saar-Statuts von Versailles (Saarländ. Zeit- und Streitfragen, Heft 1), Saarbrücken 1925.
— — Die Volksabstimmung im Saargebiet. Eine historisch-politische Studie. München 1927.
Groten, C.: Die Kontrolle des Völkerbundes über die Tätigkeit der Reg.-Komm. d. Saarge ietes. Saarbrücken 1929.
— — Die Rechtsstellung der Reg.-Komm. d. Saargebietes im Organismus des Völkerbundes. Ztschr. f. Politik 1931. Heft 7/8.
Grotius, H.: De jure belli ac pacis. Amsterdam 1712.
Hamel: Das Wesen des Staatsgebiets. Oeffentl.-rechtl. Abhandlungen. Berlin 1932.
Hatschek, J.: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig 1923.
Held, H. J.: Fremdverwaltetes Gebiet. Saargebiet. Jahrb. d. öffentl. Rechts d. Gegenwart. Bd. XII, S. 328 ff. Tüb. 1924.
Heilborn, P.: Grundbegriffe des Völkerrechts. Berlin 1912.
Heyland: Artikel Waffenstillstandsbesetzung, in Strupps Wörterb. d. Völkerrechts u. d. Diplomatie. Bd. III, S. 315 ff.
Heymann, E.: in Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie der Rechtswiss., Bd. II, S. 281. Berl. 1914.
Isay, R.: Die privaten Rechte und Interessen im Versailler Vertrag. Berlin 1923.
Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1929, 3. Aufl.
Kaden, E.: Privatrecht des Friedensvertrages. Breslau 1925.
Katsch, H.: Regierung u. Volksvertretung im Saargebiet. Leipzig 1930.
Keynes, J. M.: The economic consequences of the peace. London 1919.
Kloevekorn, F.: Zur Geschichte des Saargebietes. (Das Saargebiet, seine Struktur, seine Probleme). Saarbrücken 1929.
Kraus, H.: Vom Wesen des Völkerbundes. Berlin 1920.
Kremer, F.: Die rechtliche Stellung des Saarbeckens nach Maßgabe des Versailler Vertrags. Würzburger Diss. 1922.
v. Liszt-Fleischmann: Völkerrecht, 12. Aufl. Berlin 1925.
Lüttger: Das Saargebiet. in: Zeitschrift für Völkerrecht. Bd. XIV, 1927/28.
Maitland, F. W.: in Grünhuts Zeitschr. f. d. private u. öffentl. Recht. Bd. XXXII.

Mezger, E.: Die Auslegung des Versailler Vertrags. Völkerrechtsfragen. Heft 12. Berlin 1926.
Mohr, E. G.: Die Frage der Souveränität in den Mandatsgebieten. Leipzig 1928.
Molenbroek, P.: Das Saargebiet unter der Herrschaft des Völkerbundes (Süddeutsche Monatshefte, Heft 9, Juni 1925).
Nast, M.: Occupation militaire. Revue générale de droit international public. Bd. XXVIII, 1921.
Oppenheim, L.: International law. London 1928.
Osborne, S.: The Saar question. London 1923.
Pratsch: Die Auslegung des Versailler Vertrags. (Arch. d. Friedensverträge 1923).
Philimore, R.: Commentaries upon international law. London 1879 bis 1889.
Pradier-Fodéré, P.: Traité de droit international public. Paris 1885.
Priou, J. Le territoire de la Sarre. Paris-Straßburg 1923.
Redslob, R: Abhängige Länder. Leipzig 1914.
Redslob, R.: Le statut international de la Sarre. Genf 1925.
— — Théorie de la société des nations. Paris 1927.
Reitter, R.: Le problème sarrois. Straßburg 1932.
Rivier, A.: Lehrbuch des Völkerrechts. Stuttgart 1899.
Robin: Des Occupations militaires en dehors de la guerre. Paris 1913.
Roenne, J. v.: Das Saarbeckenabkommen. Diss. Göttingen 1922.
Rothbart, M.: Die großen Vier am Werk. Berlin 1921.
Ruppersberg, A.: Geschichte des Saargebiets. Saarbrücken 1923.
Russel, F. M.: The international government of the Saar. Berkeley California 1926.
Savelkouls, H.: Der Franc im Saargebiet. Stuttgart und Berlin 1921.
Schroeder, K. L.: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs. Breslau 1927.
Schramm, E: Das Saargebiet, eine staats- und völkerrechtliche Untersuchung. Berlin 1932.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924. 2. Aufl.
Schultze, A.: Treuhänder im geltenden bürgerlichen Recht. Jherings Jahrb. 1901. Jena.
Strupp, K.: Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1928.
— — Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925.
Stumm, G v.: Das Saargebiet des Friedensvertrags von Versailles. Erlangen 1928.
v. Tann-Rathsamhausen: Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Saargebiets. Frkfrt. 1925.
Stier-Somlo: Artikel Saargebiet, im Hdwb. d. Rechtswissensch. Bd. V. Berl.-Lpz. 1928.
Tardieu, A.: La paix. Paris 1921.
Temperley, H. W.: A history of the peace conference. London 1920.
Triepel, H.: Völkerrecht und Landesrecht. Berlin 1899.
Vidal de la Blache et Gallois: Le Bassin de la Sarre. Paris 1919.
Voigt: Artikel Saargebiet, in: Bitters Hdwb. d. preuß. Verwaltung. 3. Aufl. Bd. II. S. 516 ff.
Weber, H. S.: Der Kampf um die Saar. Berlin 1928.

Wehberg, H.: Die staats- u. völkerrechtliche Stellung des Saargebiets (Staatsbürgerbibliothek, Heft 116, M/Gladbach 1924.
Zitelmann, E.: Die gemischten Schiedsgerichte. Ztschr. f. internationales Recht. Bd. 29, 1921.
Ziegler, L.: Versailles, Die Geschichte eines mißglückten Friedens. Hamburg 1933.
Stegemann, H.: Das Trugbild von Versailles, 1926.

Quellen, Sammlungen, Zeitschriften.

Amtsblatt der Regierungs-Kommission.
Deutsche Allgemeine Zeitung.
Denkschrift des Saarbrücker Anwaltvereins
Denkschriften der politischen Parteien und Fraktionen des Landesrats im Saargebiet an den Völkerbund.
Deutsche Juristen-Zeitung.
Die Woche.
Juristische Wochenschrift.
Mitteilungen der Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs für das Saargebiet in Saarlouis. Jahrgg. 1924. 1926/27.
Grundlagen des Saarkampfes, Handbuch zur Volksabstimmung, Zeitschrift f. Politik. Berlin 1934.
Saar-Wirtschafts-Zeitung.
Saarbrücker Landeszeitung.
Le Temps.
Völkerbund: Documents du conseil.
„ Journal officiel. Genf.
„ Recueil des traités.
Versailler Vertrag: Deutsche Uebertragung 1919. Charlottenburg.
Weißbuch über das Saargebiet, hrsgg. vom Auswärtigen Amt Berlin.

Gliederung.

I. Abschnitt:

Das Schicksal des Saarlandes und der Geist von Versailles.

„Es dürfte in der Geschichte der neueren Zeit kein Beispiel dafür geben, daß eine Macht die andere veranlaßt hat, ihre Angehörigen als Gegenwert für eine Summe Goldes unter fremde Herrschaft zu bringen."

Graf Brockdorff-Rantzau
in der Deutschen Note an die Siegermächte v. 13. V. 1919.

Von all den Fragen, die aus dem Diktat der Siegermächte uns entgegentreten, ist es die völkerrechtliche Regelung, der das deutsche Saarland unterworfen wurde, welche am schonungslosesten und unerbittlichsten das wahre Antlitz, den Geist von Versailles, enthüllt. Das Schicksal des Saarlandes ist nicht bloß als Spiegelbild des Trugbildes von Versailles zu erkennen, sondern es ist selbst Brennpunkt und im letzten Sinne Entscheidungsebene geworden, auf der die hohen Grundsätze der Versöhnungspolitik Wilsons gegen die überspannten Forderungen des französischen Machtherrschaftstriebes im zermürbenden Kampf durchgefochten wurden — bis zur Zwischenlösung (Kompromiß).

Als Ergebnis dieses Ringens um die Gestaltung und Befriedung Europas tritt in dem sog. Saarstatut am sinnfälligsten die Verknüpfung macht- und wirtschaftspolitischer Ziele mit einer moralischen Schuldbelastung und Herabsetzung Deutschlands in Erscheinung.

Am tiefsten deckt aber die Geschichte der Entstehung des Saarstatuts das unheilvolle Spiel auf, durch welches das Schicksal des Saarlandes in den Geist des Diktats von Versailles verkettet wurde. Dies wird deutlich in dreifacher Hinsicht:

1. In den „geschichtlichen" Ansprüchen Frankreichs mit denen es sein Recht auf das deutsche Saarland zu begründen suchte;
2. in der Durchsetzung dieser Ziele mit den Mitteln der Verdrehungskunst der westlichen Diplomatie; entgegen dem ersten der 14 Punkte Wilsons;
3. in der lückenhaften Zwischenlösung in Gestalt eines neuen völkerrechtlichen Gebildes unter dem Namen: Saarbecken-Gebiet.

Die Verhandlungen in Paris, deren Gegenstand das deutsche Saarland war, sind wie alle anderen im Rahmen von Versailles, geheim geführt worden, so daß sich Deutschland, als ihm die Bedingungen von Versailles vorgelegt wurden, vor eine vollendete Abmachung der Siegermächte gestellt sah. Einen umfassenden Einblick in die Geheimverhandlungen über das Saarland geben die Veröffentlichungen zweier Hauptzeugen, des Franzosen André Tardieu [1] und des Presseberaters Wilsons Baker.[2]

In den französischen Kriegszielen, die dann auch besonders hinsichtlich Elsaß-Lothringens in die 14 Punkte Wilsons übernommen sind, findet sich keine Erklärung, die das Saarland in den Bereich der französischen Forderungen einbezieht.[3] Dennoch haben Annexionsabsichten Frankreichs im Stillen auch schon während des Weltkrieges bestanden [4] in Verfolg der niemals aufgegebenen Rheinlandpolitik aus der Zeit Richelieus und Ludwigs XIV., die sich auf die „natürlichen Grenzen" Frankreichs berufen hatte.[5]

Im März 1919 tritt die französische Friedensabordnung unerwartet mit einer Denkschrift hervor, die, von Tardieu, Vidal de la Blache und Babelon (Babylon?) verfaßt, Lloyd George und Wilson vorgelegt wurde.[6] Sie enthält in ihrem ersten Teil die Forderung auf Wiederherstellung der Grenzen, die man Frankreich im ersten Pariser Frieden belassen (1814) und im zweiten Pariser Frieden (1815) entrissen hatte. Sie verlangt über diese Gebietsabtretung hinaus im zweiten Teil die Uebertragung des Eigentums an den gesamten Gruben des Saarbeckens, als Entschädigung für die Zerstörung der nordfranzösischen Kohlengruben.

Besondere Beachtung verdient zunächst die erste, politische Forderung Frankreichs und deren versuchte geschichtliche Begründung. Die französischen Wortführer stützten ihre politischen Ansprüche in geschickter Weise auf die zeitweilige Zugehörigkeit von Landau und der von Ludwig XIV. erbauten französischen Festung Saarlouis.[7] Diese Städte, ebenso wie Saarbrücken, seien immer französisch ge-

---

1) A. Tardieu: La Paix. Paris 1921, Kap. 8, S. 277 ff.

2) Baker: Woodrow Wilson and world settlement. Deutsch von Thesing, Leipz. 1923, Bd. II, S. 72 ff.

3) Erklärung der frz. Regierung v. 31. 12. 1916, 11. 1. 1917 und der frz. Kammer v. 5. u. 6. 6. 1917.

4) Fernand Engerand: Ce que l'Allemagne voulait, ce que la France aura. Le minerai de Briey-La houille de la Sarre. Paris 1916.

5) Herm. Stegemann: Das Trugbild von Versailles, 1926, S. 330 ff.

6) Tardieu, angeführt von: Alexandre Allot. Le Bassin de la Sarre. Organisation politique et administrative-Finances-Douanes. Paris 1924. S. 19 ff.

7) **Diese frz. Festung wurde nach d. Zerstörung einer deutsch. Stadt auf deren Trümmern erbaut, ist aber trotz des fremden Namens deutsch. Zur Gesch. vgl.: Ruppersberg, Gesch. d. Saargebiets, Saarbrücken 1923.**

wesen und: „n'a été séparée d'elle (la France) que par la force"[8] Die zahlreichen Lügen und Verdrehungen geschichtlicher Wahrheiten schon in der Denkschrift sind von deutscher Seite gründlich widerlegt worden.[9]

Das Saarland ist, bis auf ein kurzes Zwischenspiel unter französischer Gewaltherrschaft, während eines Zeitraumes von 1000 Jahren nur 31 Jahre gewaltsam von Deutschland getrennt gewesen. Saarbrücken kam 1680—1697 durch den Gewaltspruch der Reunionskammern, und 1801—1815 infolge der Napoleonischen Eroberungen durch den Frieden von Luneville (1801) unter französische Herrschaft. Nur ein sehr kleiner Teil des von Frankreich beanspruchten Gebietes mit der Stadt Saarlouis hat von 1697—1815 zu Frankreich gehört. Durch zweimaligen Raub wollte Frankreich ein geschichtliches Recht am Saarland begründen und zögerte nicht, den ersten Raub von 1680 durch eine angebliche Lehensübertragung des Gebietes durch das Bistum Metz aus dem Jahre 1065 zu bemänteln![10] Neben diesem Versuch einer geschichtlichen Begründung seines Gebietsanspruchs, der auch schon — im Vertrauen auf die Unwissenheit von Lloyd George und des Präsidenten Wilson — mehr forderte, als Frankreich jemals auch nur vorübergehend besessen hatte, tritt nun der mit gewichtigen Gründen belegte wirtschaftliche Anspruch auf die Saargruben.[11] Er stützt sich auf die angebliche wirtschaftliche Einheit des Saarbeckens mit dem lothringischen Wirtschaftsgebiet und geht nicht bloß auf Eigentumsübertragung, sondern auf volle Gebietsabtretung. Hier ist der Punkt, an dem die machtpolitischen mit den wirtschaftspolitischen Zielen Frankreichs zusammenlaufen, und hinter den beiden Worten: Restitution und Reparation steht der Geist Ludwigs XIV. und Napoleons III., — der Reunion (1680) und Kompensation (1866) — die jetzt in einer Forderung zusammengefaßt werden. Aber in Versailles erscheinen sie noch in einem anderen, neuen Licht. Um der spürbaren inneren Schwäche der weitschweifigen Beweisführungen in der frz. Denkschrift gegenüber den klaren Grundsätzen des Selbstbestimmungsrechts und dem 8. der 14 Punkte Wilsons mehr Gewicht zu verleihen, werden die Ansprüche nicht auf eigenes Recht, sondern auf die Schuld Deutschlands gegründet.

---

8) Allot, S. 19.

9) E. W. Fischer: Die Verhandlungen über d. Saarfrage auf d. Pariser Friedenskonferenz. Pr. Jahrb. Nr. 17. Berl. 1924, S. 6 ff. — Jos. M. Görgen: Die Gesch. d. Saarstatuts von Versailles. Saarländ. Zeit- u. Streitfragen. Heft 1, Saarbrücken 1925, S. 61 ff.

10) Dagegen besond.: Onken, in der „Woche" Nr. 10 v. 8. 3. 1919. Fr. Meinecke, in d. Dtsch. Allg. Ztg. v. 19. 1. 1919.

11) Fritz Kloevekorn: Das Saargebiet, seine Struktur und seine Probleme. Saarbrücken 1929. —

La cession du Bassin de la Sarre est indispensable d'un point de vue plus général.

Ce n'est pas seulement la réparation du préjudice spécial infligé aux mines Françaises qui est en cause; c'est tout le problème de la dette de l'Allemagne vis-a-vis la France.[12]

Durch die Verquickung der politischen Ansprüche Frankreichs mit der Begründung einer Schuld Deutschlands im moralischen Sinne als Verwerflichkeit und Vorwerfbarkeit seiner rechtmäßigen Kriegshandlungen, löst sich Frankreich von dem Boden des Völkerrechts und der Vertragsgrundlage auf Grund der 14 Punkte, die es selbst in der Lansing-Note v. 5. 11. 1919 mit den all. u. assoz. Mächten angenommen hatte.

Dieser, dem Wesen des Völkerrechts widersprechende Unrechtsgedanke einer moralischen Schuldzumessung zu Lasten des Besiegten, der auch im Versailler Diktat selbst in den Art. 231 u. 119 erscheint, bestimmt die innere Linie der frz. Politik auf den Verhandlungen der Konferenz über das Saarland. Sie stehen im Zeichen der Revanche und eines unersättlichen Machthungers, im Zeichen des Geistes von Versailles.

A) Die Verhandlungen unter den Siegermächten.

Am 28. 3. 1919 kommt es zur ersten Verhandlung vor dem Rate der Vier, an der Italien, wie auch später, nicht teilnimmt. Lloyd George will zwar das Eigentum an den Gruben Frankreich zugestehen, lehnt aber jede Gebietsabtretung ausdrücklich ab: „Wir wollen kein neues Elsaß-Lothringen schaffen“ [13] Wilson zeigt sich gegen beide Forderungen völlig ablehnend und will höchstens eine Entschädigungslieferung in Kohlen an Frankreich zugestehen, aber keinerlei Eigentumsrechte. Die Kluft zwischen den beiden Ansichten erscheint unüberbrückbar, die Verhandlungen sind bald auf einen toten Punkt gelangt, als Clemenceau eingreift. Unter Aufgabe der dürftigen geschichtlichen Gründe auf Restitution der Grenze von 1814, die Wilson mit dem Hinweis auf die Bindung an die 14 Punkte sofort entkräftet hatte, greift Clemenceau zu einer bewußten Lüge:

„Il y a là 150000 h'ommes qui sont des Français. Ces hommes qui ont envoyé en 1918 des adresses au président Poincaré ont eux aussi droit à la justice.“[14]

---

12) Allot: S. 24 nach Tardieu. Weißbuch der deutsch. Regierung: Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstandsabkommens u. d. Vertrages von Versailles. Berlin 1921, S. 6.

13) Allot, S. 28.

14) Allot, S. 32. Aehnl. auch: Vidal de la Blache et Gallois: Le Bassin de la Sarre. Paris 1923, S. 10.

Die mit dem Tone tiefster Ueberzeugung von Clemenceau aufgestellte Behauptung von den 150 000 Menschen französischer Rasse ist von deutscher Seite sofort zurückgewiesen und als übelste Fälschung gebrandmarkt worden.[15] Unter dem Eindruck der „Saarlüge" gesteht Wilson am 31. 3. 1919 die volle Eigentumsübertragung der Saargruben zu und: „Il est entendu en principe que les plus larges facilités économiques seront accordés à la France.[16] Damit ist ein vorläufig erstes Ergebnis für Frankreich erreicht, und jetzt wird die „Etude des arrangements politiques et administratives necessaires à assurer les résultats ci-dessus" in Angriff genommen.[17] Tardieu arbeitet in 10 Sitzungen mit dem Amerikaner Haskins und dem Engländer Morley die wirtschaftlichen Bestimmungen aus, die später als erstes Kapitel des Saar-Statuts erscheinen.[18] Als wichtigstes politisches Zugeständnis erreicht Tardieu von den völlig frankophilen angelsächsischen Mitarbeitern eine Schlußerklärung v. 5. 4. 1920: „dont je n'ai pas besoin de souligner l'importance":[19]

„Les soussignés sont d'accord pour estimer que si les articles ci-dessus, dont la substance parait nécessaire au point de vue économique et social, devraient être appliqués sans que fut établi un régime spécial adminiratif et politique des difficultés sérieuses et des conflits surgiraient inévitablement".

Als auch Lloyd George sich dieser Erklärung anschließt, stellt Frankreich sofort zwei Vorschläge heraus:

1. Ein unabhängiger Staat in Zolleinheit mit Frankreich, oder
2. Mandat des Völkerbundes an Frankreich mit Abstimmung im Wege der Volksbefragung nach 15 Jahren.

Lloyd George, jetzt völlig im Fahrwasser Frankreichs, schließt sich diesen Forderungen mit zwei ähnlichen Vorschlägen an, und hebt noch besonders hervor, daß kein wirtschaftliches Band zwischen Deutschland und dem Saarland bestände. „There exists no naturel economical link between this region and Germany ..... all its relations are with Alsace Lorraine".[20] Er behauptet weiter „that

---

15) Giersberg: Die Saarlüge. Berlin. — J. M. Görgen: Frankreichs Fundamentalirrtum in Saargebiet. Münch. 1927. — Ders.: Gesch. d. Saar-Statuts, a. a. O.

16) Allot, S. 33.

17) „ S. 34.

18) Bezeichnend hierfür die Anerkennung Tardieus: „Leur haute conscience et leur sympathique compréhension de nos droits".

19) Allot, S. 34; Weißbuch, S. 11.

20) Dagegen die wirtschaftl. Erhebungen Deutschlands. Weißbuch, S. 11; S. 266 hinsichtlich d. Franken-Umlaufs im Saargebiet. Leopold Ziegler: Versailles, Die Geschichte eines mißglückten Friedens. Hamburg 1933, S. 168.

it was taken away from France by force in spite of the opposition of an English statesman".[21]

Am 8. 4. 1919 wird dem Oberst House, der den erkrankten Wilson vertritt, der Bericht mit den französischen politischen Forderungen vorgelegt, und dieser findet sie: „very interesting and worthy of close consideration". Tardieu fügt hinzu: „Il semble qu'un grand pas a été fait".[22] Am selben Nachmittag stoßen die französischen Wünsche aber auf allerstärksten Widerstand. Wilson verwirft die gesamten Vorschläge, trotz der Unterstützung vonseiten Lloyd Georges, denn es gilt ihm eine letzte Auseinandersetzung um die 14 Punkte, um seine Idee des Weltfriedens auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts. Gibt er in dieser Frage nach, dann gibt er damit sichtbar seine Idee preis und beugt sich und sein Werk unter den Geist von Versailles. Er kämpft für eine gerechte Sache und hätte hier im entscheidenden geschichtlichen Augenblick den Mut finden müssen, seine eben betonte Bindung an die Friedensgrundlagen, verkündet in der Mount Vernon Rede v. 4. 7. 1918 und in der New Yorker Rede v. 27. 9. 1918, gegen die unversöhnlichen Forderungen der Franzosen durchzusetzen.[23] Statt aber an dieser entscheidenden Stelle im Kampf um das unlöslich mit der Wahrheit seiner vor der Welt erklärten Ueberzeugung verknüpfte Schicksal des Saarlandes mit einem wirklich staatsmännischen Gedanken eine gerechte Lösung der Frage zu bringen, läßt er sich in das Spiel der französischen Politik hineinziehen. Er bietet die Errichtung einer Schiedskommission an, die alle zwischen Deutschland und Frankreich entstehenden politischen Fragen aus der Grubenübertragung entscheiden soll. Clemenceau lehnt sofort ab. Er spürt die Unsicherheit der Stellung Wilsons, der jetzt ganz allein steht und stellt seine Forderungen hart und klar in der Note vom Abend des 8. 4. 1919, die alle Einwendungen Wilsons abschneidet, indem sie sich die Forderungen von Lloyd George zueigen macht[24] und sie „ergänzt" entsprechend den Vorschlägen des Präsidenten Wilson:

1. Durch eine Volksabstimmung nach 15 Jahren;
2. durch Schaffung einer Schiedskommission, die über die endgül-

---

21) Gemeint ist hier der Vorbehalt von Castlereagh auf d. Wien. Kongreß 1815, der sich aus militär. Gründen gegen eine zu enge Nachbarschaft Preußens mit Frankreich aussprach.

22) Allot, S. 35.

23) J. M. Keynes: The economic consequences of the Peace. London 1919, S. 44. -- Baker: Bd. II, S. 73, 74 ff. -- F. M. Russel: The international government of the Saar. Berkeley California. 1926, S. 129.

24) Politisches Sonderregime: Unabhängiger Staat, Zolleinheit mit Frankreich; oder Souveränität d. Völkerbundes, Mandat f. Frankr. Allott S. 38.

tige Einführung eines der drei vorgesehenen Abstimmungsergebnisse bestimmen soll.[25]

Damit sollen unter Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der Saarbevölkerung gegeben sein: „Les garanties indispensables après 100 ans d'oppression Prussienne".[26]

Wilson leistet noch Widerstand gegen die Mandatsübertragung an Frankreich. Als er dann „ébranlé, ainsi que ses conseillers, par la force et par l'equité de nos arguments" Frankreich die Umwandlung der Schiedskommission in eine Verwaltungskommission des Völkerbundes vorschlägt, greift Tardieu bereitwillig diesen Einigungsvorschlag auf. Er stellt schließlich noch drei Fragen, die von Wilson bejahend beantwortet werden:

1. Wird die deutsche Staatshoheit (Souveränität) in der Schwebe belassen?
2. Wird die Kommission die volle Herrschaftsgewalt haben unter Einschluß des Rechts der Ernennung und Abberufung der Beamten im Saargebiet?
3. Werden die Wahlen zum Deutschen Reichstag aufgehoben sein?

Auf dieser Grundlage werden in der Nacht v. 9. zum 10. 4. 1919 von den drei Sachverständigen Tardieu, Haskins und Morley die Bestimmungen des Saar-Statuts entworfen und am folgenden Tag mit den vorher ausgearbeiteten Bestimmungen über den Eigentumsübergang an den Saargruben im Rate der Vier angenommen.

B) Der Notenwechsel der Siegermächte und Deutschlands.

Am 10. 5. 1919 wird der deutschen Friedensabordnung der Vertragsentwurf über die politisch-wirtschaftliche Zwischenlösung überreicht, die das Schicksal des Saarlandes auf 15 Jahre bestimmen soll. Deutschland stellt sich in seinen Noten v. 13. u. 16. 5. 1919[27] streng auf den Boden der Grundsätze Wilsons und erklärt sich bereit, für eine Lösung der Saarfrage auf wirtschaftlicher Grundlage hinzuwirken, die eine völlige Sicherung der französischen Entschädigungsansprüche gewährleiste.

Gegenüber den schwerwiegenden Bedenken, die in den deutschen Noten geltend gemacht werden, greift Clemenceau zu einer neuen moralischen Rechtfertigung der politischen Neuregelung für das Saarland:

---

25) Allot, S. 38, Weißbuch, S. 14.
26) Fischer, a. a. O.
27) Weißbuch, S. 50, 51.

„parce que la déstruction des mines du Nord était un acte d'une nature telle qu'il exigeait une réparation spéciale et exemplaire!“ [28]

Gegen Wilson, der Europa den Frieden auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker geben wollte, wurde unter geschickter Anpassung die Lüge von den 150 000 „Saarfranzosen“ ins Feld geführt. Bei dem waffenlosen und damit rechtlosen Deutschland bedarf es solcher Verschleierungstaktik nicht mehr. In der Note vom 24. 5. 1919 [29] spricht der Diktator von Versailles, Clemenceau, von einer „besonderen und exemplarischen Reparation“. Die Politik Frankreichs hat nicht gewechselt; das Ziel bleibt unverrückbar: Die Losreißung des Saarlandes von Deutschland. —

In der Mantelnote v. 16. 6. 1919 wahrt Clemenceau zwar noch gegenüber Wilson die Grenzen der völkerrechtlichen Höflichkeit; aber die unverhüllte, Deutschland moralisch herabwürdigende Antwort[30] auf die Einwendungen in der Note v. 29. 5. 1919 ist getragen vom Siegerwahnsinn und einem furchtbar aufrichtigen Zynismus. —

Nur in zwei Punkten haben die Deutschen Gegenvorstellungen Erfolg gehabt:

1. Die Rückkaufsklausel wurde dahin abgeändert, daß bei Zahlungsunmöglichkeit Deutschlands die Befriedigung Frankreichs durch Bestellung einer Generalhypothek an den Einkünften des Deutschen Reichs erfolgen konnte (Vgl. § 36 in Kap. III des Saar-Statuts).
2. Der Sitz der Regierungskommission des Völkerbundes wird nicht nach Genf, sondern in das Saarland selbst verlegt (Vgl. § 16, Kap. II des Saar-Statuts).

Unter dem Druck des Ultimatums sind dann im „Vertrag von Versailles“ auch die Bestimmungen über das Saarland von Deutschland angenommen, d. h. erpreßt worden. Zu ihrer Auslegung im Rahmen dieses völkerrechtlichen Vertrags kommt aber dem Notenwechsel v. 13. 6. bis 16. 6. 1919 eine große Bedeutung zu. Denn hier ist es das einzige Mal, daß die beiden Vertragsteile ihren Willen kundgetan haben, sofern überhaupt der Wille Deutschlands irgendwie von Einfluß auf die rechtliche Gestaltung des Saarlandes gewesen ist.

---

28) L. Barthou: Le traité de paix, S. 107, 110. Paris 1919. Allot, S. 46.

29) Weißbuch, S. 53.

30) Weißbuch, S. 59: „Der deutsche Begriff der Gerechtigkeit scheint also eine Vorstellung auszuschließen, die für jede gerechte Regelung wesentlich ist“

31) S. Osborne: The Saar question. London 1923, S. 12. — J. M Keynes bei Allot, S. 47 „Acte de rapine et de mensonge!“ Russel, S. 235: One of the axioms of politics that to him who has economic power shall be given political influence.

Die Verhandlungen der Siegermächte über die Zukunft des deutschen Saarlandes zeigen auf der politischen wie auf der wirtschaftlichen Seite mit unauslöschlicher Schärfe das wahre Gesicht der französischen Ausbeutungs- und Vernichtungspolitik gegenüber dem wehrlosen Deutschland. Es ist Frankreich gelungen, die wirtschaftliche Frage unter Nichtachtung und Verfälschung der Grundsätze Wilsons und durch die Einführung eines dem Völkerrecht fremden Gerechtigkeits- und Schuldbegriffs zu einer politischen Frage zu stempeln, die es vorher nicht gegeben hat.[31] Das Ergebnis ist eine völkerrechtliche Zwischenlösung, nachdem im Widerstreit der Meinungen alle rechtlichen Möglichkeiten von einer völligen Abtretung an Frankkreich bis zur bloßen Einsetzung einer Schiedskommission des Völkerbundes in Frage gestanden haben. Das völkerrechtliche Wesen des Saarlandes — nach dem Saar-Statut genannt: das Saarbecken-Gebiet — spiegelt den tiefen Zwiespalt der Friedensgrundlagen Wilsons und des Geistes von Versailles wieder, aus dem es, im Kampf um den Ausgleich zum Gegenstand machtpolitischen Handelns und Feilschens erniedrigt, hervorgegangen ist.

Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets, seiner Einwohner und der Staatsgewalt kann nur begriffen werden aus den leitenden Gedanken, die dem Saar-Statut den Grundgehalt geben:

1. Die Treuhänderstellung des Völkerbundes.
2. Der Regierungsverzicht Deutschlands.
3. Die zeitliche Begrenzung der Saar-Rechtsordnung.

Ein Ueberblick über die völkerrechtlichen Rechtssätze des Saar-Statuts und über die Auslegungsregeln, denen diese nach dem Völkerrecht unterworfen sind, werden vorangestellt.

II. Abschnitt:
Völkerechtlicher Inhalt und Grundsätze der Auslegung des Saar-Statuts.

A) Die völkerrechtlichen Rechtssätze.

Die auf der Pariser Friedenskonferenz festgesetzten Bestimmungen, die das Saarland für 15 Jahre unter Verletzung des Selbstbestimmungsrechts unter die Herrschaft des Völkerbundes stellen, sind am 10. Januar 1920 mit dem Versailler Vertrag in Kraft getreten. Sie erscheinen im III. Teil: Politische Bestimmungen über Europa, im 4. Abschnitt, und bestehen aus fünf grundlegenden Artikeln 45—50 und der zu einem untrennbaren Bestandteil des „gegegenwärtigen Vertrags" erklärten Anlage (Annex Art. 50), die in ihrer Gesamtheit das Saar-Statut bilden. Die Bestimmungen des Saar-Statuts sind daher nach ihrer Entstehung völkerrechtliche Rechtssätze als Teil eines völkerrechtlichen Vertrages. Ihrem Inhalte nach sind sie aber teils privatrechtlicher Art, wie die in Kap. I vorgesehene, in besondere völkerrechtliche Formen eingekleidete Uebertragung des Ausbeutungsrechts an Frankreich, oder staatsrechtlicher Art, wie ein großer Teil der Bestimmungen des Kap. II. Die maßgebenden Rechtssätze völkerrechtlichen Inhalts, die für diese Arbeit in Betracht kommen, enthält neben den Art. 45—50 das Kap. II. Sie werden im Folgenden in ihrem Inhalt kurz dargestellt.

In Art. 45 wird das Ausbeutungsrecht an den Saargruben an Frankreich übertragen. In Art. 46 nimmt Deutschland die Bestimmungen des Kap. I der Anlage betr. die Abtretung der Gruben, und des Kap. II der Anlage, betr. die Regierung im Saargebiet, an. In Art. 47 nehmen Deutschland und Frankreich die Abstimmungsbedingungen des Kap. III an. Art. 48 bestimmt ausführlich die Grenzen des Saargebiets. In Art. 49, der für die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets die tiefgreifendste Bedeutung erlangt hat, verzichtet Deutschland zu Gunsten des Völkerbundes, der in soweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des oben bezeichneten Gebietes (in Art. 48). Nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages wird die Bevölkerung

dieses Gebietes zu einer Aeußerung berufen, unter welche Staatshoheit sie zu treten wünscht. In Art. 50 wird die aus drei Kapiteln bestehende unmittelbar folgende Anlage als untrennbarer Bestandteil erklärt und von Deutschland gutgeheißen.

Von besonderer Bedeutung für die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets sind vor allem die §§ 34 u. 35 des Kap. III über die künftige Rechtsstellung nach der Volksabstimmung. Sie betreffen die Frage der Staatshoheit und der Staatsgewalt. In diesen Zusammenhang gehört auch § 30 d. Kap. II, der ein grundsätzliches Befestigungsverbot enthält.

Die wesentlichen völkerrechtlichen Rechtssätze über die Stellung der Bewohner und der Staatsgewalt, befinden sich in Kap. II.

Die Regierung des Saargebiets wird einer, den Völkerbund vertretenden (Repräsentant!) Regierungskommission anvertraut, die vom Rat des Völkerbundes ernannt wird. Sie besteht aus fünf Mitgliedern, die auf ein Jahr ernannt werden. Der Rat kann jedes Mitglied jederzeit abberufen. (§ 17.)

Der Vorsitzende der Reg.-Kommission wird auf ein Jahr aus deren Mitgliedern vom Rat des Völkerbundes ernannt; er ist der Träger der ausführenden Gewalt. (§ 18.)

Die Kommission des Völkerbundes besitzt alle Befugnisse des Deutschen Reichs und seiner ehemaligen Länder. Die Reg.-Kommission hat für die Interessen der Einwohner des Saargebiets im Ausland in der ihr angemessen erscheinenden Weise zu sorgen. (§ 21.)

Die gegenwärtige Staatsangehörigkeit der Einwohner des Saargebiets bleibt erhalten, der Erwerb jeder anderen Staatsangehörigkeit ist keiner Hinderung unterworfen und hat den Verlust der früheren zur Folge. (§ 27.)

Die Einwohner behalten ihre religiösen Freiheiten, ihre Schule und Sprache. (§ 28.)

Freizügigkeit und Auswanderungsrecht werden gewährleistet. (§ 29.)

Zur Aufrechterhaltung der Ordnung wird nur eine örtliche Gendarmerie errichtet; es besteht weder Wehrpflicht noch freiwilliger Heeresdienst. Die Reg.-Kommission hat in allen Fällen für den Schutz der Person und des Eigentums im Saargebiet zu sorgen. (§ 30.)

Das Saargebiet wird in das französische Zollgebiet einbezogen. (§ 31.)

Der Umlauf französischen Geldes im Saargebiet ist unbeschränkt. (§ 32.)

Die Reg.-Kommission erhält außer den Regierungsrechten ein allgemeines Entscheidungsrecht über die Auslegung der vorstehenden Bestimmungen, und darüber hinaus die Stellung einer Schieds-

kommission bei einem Auslegungsstreit zwischen Frankreich und Deutschland. Ihr Spruch hat bindende Entscheidungsgewalt für beide Streitteile. (§ 33.)

Für die Klarstellung von Zweifelsfragen aus dem Umfang und der Tragweite eines der vorstehend aufgeführten völkerrechtlichen Rechtssätze sind die staatsrechtlichen Rechtssätze des Saar-Statuts mit heranzuziehen. Sie sind im wesentlichen in Kap. II enthalten. Das einzige politische Recht Frankreichs in Kap. I ist die Befugnis, eigene Schulen als Nebenanlagen zu den Gruben zu unterhalten. (§ 14.)

Von den Bestimmungen des Kap. III kommt noch § 34 in Betracht, nach dessen Schlußsatz der Rat des Völkerbundes die Vorschriften über die Einzelheiten der Durchführung und den Zeitpunkt der Abstimmung festsetzt. Diese Tätigkeit des Rats fällt in die Zeit von 1919—1934 und ist daher für die völkerrechtliche Stellung der Staatsgewalt im Rahmen dieser Arbeit von Bedeutung.

B) Leitsätze für die Auslegung des Saar-Statuts.

Die Völkerrechtsquelle zur Rechtsstellung des Saargebiets ist der dem Saar-Statut zugrunde liegende Vertragsentwurf, der in der Nacht v. 8. zum 9. April 1919 von Tardieu und seinen Mitarbeitern verfaßt worden ist, mit Ausnahme des Kap. I, das schon in der ersten Aprilwoche ausgearbeitet worden ist. Das Saar-Statut ist einschließlich der Anlage als Teil des Versailler Vertrags ein völkerrechtlicher Vertrag. Für seine Auslegung gelten also die völkerrechtlichen Auslegungsregeln. Diese kommen selbstverständlich nur zur Anwendung, wenn eine Lücke oder Unvollkommenheit des Inhalts zum Zweifel Anlaß gibt. Die Lückenhaftigkeit wird aber gerade bei den Grundfragen der Rechtsstellung des Völkerbundes und Deutschlands im Saar-Statut offenbar und legt die Fragwürdigkeit des ganzen Gebildes Saar-Gebiet besonders klar.

Nach zwei Richtungen wird aber schon im Versailler Vertrag der Auslegung ein Weg gewiesen, ohne daß dadurch die geltenden Auslegungsregeln des Völkerrechts für Verträge als solche berührt werden. Den ersten Hinweis gibt Art. 440 des Versailler Vertrags (VV.). Hiernach sind maßgebend für den Wortlaut — nicht für die Auslegung des Inhalts — gleichberechtigt nebeneinander der französische und der englische Text. Diese Bestimmung kann nur dann für die Auslegung eine Bedeutung gewinnen, wenn der französische und der englische Wortlaut klar voneinander abweichen. Das ist der Fall bei dem wichtigsten Begriff der Rechtsfigur des Treuhänders in Art. 49 Saar-Statuts. „Comme fidéicommissaire“ und „In the capacity of trustee“ sind zwei ganz ver-

schiedenen Rechtskreisen entstammende Begriffe. In der Eile der Abfassung haben die Schöpfer des Saar-Statuts hier im Wortlaut des Art. 39 einen Zwiespalt geschaffen, der die Frage aufwirft, welcher Sprache nun im Zweifelsfalle der Vorrang zukommen solle.[1] Es ist verfehlt, hier der englischen Sprache deshalb den Vorrang beizumessen, weil nur ein Franzose und zwei Angelsachsen das Saar-Statut verfaßt hätten.[2] Denn das hieße mechanisch nach der Zahl entscheiden, während in Wahrheit Tardieu den stärksten Einfluß auf die Fassung des Saar-Statuts gehabt hat.

Der englische Begriff des Trustee ist aber aus einem anderen Grunde bei der Entscheidung des Sprachvorranges für Art. 49 ausschlaggebend. Nach dem Sinn und Zweck der politischen Herrschaft des Völkerbundes, dem nach Art. 46 in Verbindung mit Art. 49 u. § 16 die Regierung einzig und allein anvertraut ist, um die Rechte der Bevölkerung des Saargebiets unter Wahrung der privaten Rechte Frankreichs als Grubeneigentümer zu sichern, kann bei der Entstehung des grundlegenden Art. 49 nur von der englischen Auffassung Trustee ausgegangen worden sein.[3] Der Fideicommissaire ist nur die sehr unzulängliche Wiedergabe des englischen Rechtsgebildes nach dem französischen Recht, dem anstelle des germanisch-rechtlichen Treuhänders (Trustee) nur der mit zeitlich beschränktem und nicht eigenem Recht ausgestattete Mandatar des römisch-rechtlichen Fidei-commissum bekannt ist. Auch Allot[4], der sehr gut unterrichtete französische Bearbeiter dieser Fragen, gibt seiner Entstehung nach hier dem englischen Wortlaut wegen des einheitlichen Sinnes den Vorrang.

In anderen Fällen der Abweichung des zweisprachlichen Wortlauts ist immer die Auslegung nach dem gemeinsamen Rechtsgedanken durchzuführen, der bei der Entstehung zu Grunde lag und dann auch meist einen vernünftigen einheitlichen Sinn nach dem Zweck der streitigen Bestimmung ergibt.[5]

Der zweite bedeutungsvollste Hinweis für die Auslegung befindet sich im Saar-Statut. Er handelt von demjenigen, der zur Auslegung berechtigt ist. Dieses Recht ist nach § 33 der Reg.-Kommission

1) Vgl. M. Rothbart: Die großen Vier am Werk. Berl. 1921.

2) E. Biesel: Die völkerrechtliche Stellung d. Saargebietes. Frkfrtr. Abhandl. z. modern. Völkerrecht, H. 15. Leipz. 1929, S. 19, 20. — A. Geimer: Die völkerrechtl. Stellung d. Saargebietes. Saarbrücken 1931, S. 46.

3) E. Mezger: Die Auslegung d. Versailler Vertrags. Völkerrechtsfragen, H. 12. Berl. 1926, S. 49. — R. Isay: Die privaten Rechte und Interessen im Versailler Vertrag. Berlin 1923, S. 9. — E. H. Kaden: Privatrecht des Friedensvertrages. Breslau 1925. S. 31.

4) Allot, S. 53: C'est le Trust anglais qu'ils ont visé (Les rédacteurs du Traité).

5) Mezger, S. 49. Dölle: Das materielle Ausgleichsrecht d. VV. Berlin 1925, S. 15.

des Völkerbundes (VB.) anvertraut. Sie hat das Recht, die vorstehenden Bestimmungen auszulegen. Damit ist ihr aber nicht etwa eine an keine Grundsätze und Regeln gebundene allgemeine Auslegungsbefugnis in allen Zweifelsfällen des Saar-Statuts eröffnet, die nach freiem Ermessen zu handhaben wäre.

Zu den vorstehenden Bestimmungen, auf die sich die Auslegung erstreckt, gehört einmal nicht das Kap. III. Das hat die Reg.-Kommission anerkannt.[6] Ebenfalls bleibt der Auslegung im Wege des § 33 entzogen das Kap. I.[7] Denn alle hier auftauchenden Auslegungsstreitigkeiten zwischen den beiden Beteiligten, Deutschland und Frankreich, über die privatrechtliche Rechtsübertragung werden ohnehin von der Reg.-Kommission in ihrer Eigenschaft als Schiedskommission entschieden § 33, II, da auch nur im Kap. I Frankreich politische Rechte im Saargebiet erhalten hat.[8] Die Bestimmungen endlich, die grundsätzlich die Rechtsstellung des Saargebiets festlegen in Art. 45—50, fallen erst recht nicht unter das Auslegungsrecht der Reg.-Kommission.[9] Denn ihr ist ja nach § 16 nur die Regierung anvertraut (confié, entrusted), nicht, wie es im deutschen Text lautet: übertragen. Es stände in unlöslichem Widerspruch miteinander, wenn das Organ des Treuhänders VB. die Befugnisse und die Rechtsstellung des über ihr stehenden VB. im Saar-Statut auslegen dürfte!

Das Saar-Statut ist als Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrags den völkerrechtlichen Auslegungsregeln unterworfen. Auch die zur Auslegung berufene Reg.-Kommission ist an die bestehenden Regeln gebunden. Welches sind nun die auf den VB. anzuwendenden völkerrechtlichen Auslegungsregeln?

Diese können nur aus ständiger Uebung hervorgegangen sein als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, denn es fehlt im Völkerrecht eine Stelle, die gesetztes Recht als Rechtsquelle für die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags bieten könnte. Die heute gewohnheitsrechtlich geltenden Auslegungsregeln gehen nach Mezger[10] auf Hugo Grotius und Pufendorf[11] zurück bis ins 17. Jahrhundert. Im 18. Jh. sind diese naturrechtlichen, dem römischen Ius gentium ent-

6) Bericht d. Reg.-Kommission an d. VBRat v. 21. 8. 1921, Weißbuch, S. 101.

7) Anders: Biesel, S. 13. Geimer, S. 42.

8) Vgl. Biesel u. Geimer, a. a. O. mit abweichender Ansicht.

9) O. Andres: Grundlagen d. Rechts im Saargebiet. Völkerrechtsfragen. H. 13. Berl. 1926, S. 74. E. Schramm: Das Saargebiet. Diss. Würzburg 1932, S. 13.

10) Mezger, S. 29 ff.

11) Hugo Grotius: De jure Belli ac Pacis. Amsterdam 1712. Bd. II, Kap. 16 De interpretatione, S. 430 ff. — S. Pufendorf: De jure naturae et gentium. Bd. I. S. 809, 1759

lehnten Grundsätze von Chr. Wolff, vor allem aber von seinem Nachfolger M. de Vattel ausgeprägt worden, dessen Werke auf lange Zeit für die gesamte Weiterbildung des Völkerrechts vorbildlich gewesen sind.[12] Der Grundsatz, von dem auszugehen ist, ist die verschiedene rechtliche Beurteilung je nach der Art des gegebenen Vertrages. Haben die Vertragsteile eine Einigung mit gleichem Willensinhalt über gemeinsame Belange und Vorteile getroffen, so muß möglichst weitgehend ausgelegt werden. Es handelt sich bei diesem Grundsatz um die von Vattel bezeichneten „Favorabilia".

Werden dagegen entgegengesetzte Willensinhalte im Vertrag niedergelegt, auf Grund deren ein Teil sich verpflichtet, dann muß diese Verpflichtung in jeder Hinsicht einschränkend ausgelegt werden. In diesem Fall spricht Vattel von den „Odiosa". Der Gegensatz zwischen Favorabilia und Odiosa ist auch der Ursprung der neuzeitlichen Einteilung der Völkerrechtsverträge in die allein rechtssetzende Vereinbarung und den völkerrechtlichen Vertrag im engeren Sinne.[13] Wenn auch diese Ansicht der verschiedenartigen rechtlichen Behandlung je nach dem Grundgehalt des in Streit stehenden Vertrages noch nicht allgemein anerkannte Völkerrechtsregel geworden ist[14], so haben doch die anderen Grundsätze der Auslegung, wie sie Vattel aufgestellt hat, weitgehend Zustimmung gefunden, vor allem aber in Frankreich und dem angelsächsischen Rechtskreis.[15] Aber nicht nur die herrschende Lehre, sondern auch der Ständige Internationale Gerichtshof hat sich diese Auffassung zu eigen gemacht. In dem zur Entscheidung stehenden Wimbledon-Fall hat der St. I. G. erkannt, daß eine Verpflichtung, die auf teilweiser Preisgabe von Hoheitsrechten abzielt, stets einschränkend auszulegen ist.[16] Als die wichtigsten der gewohnheitsrechtlich geltenden Auslegungsgrundsätze können daher für das Saar-Statut die folgenden festgestellt werden:

1. Der Geist des Vertrages geht dem geschriebenen Wortlaut vor. Diesem Satz steht der Art. 440 VV. nicht entgegen, denn damit wird nur die Frage des Vorranges bei einer Abweichung der beiden Texte entschieden, nicht aber die Auslegung als solche festgelegt.

12) M. de Vattel: Le droit des gens ou principes de loi naturelle. Bd. II, Kap. 17 De l'interprétation des traités. Bd. I, S. 194 ff.

13) Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, S. 53, 49, 50. 1899. Liszt-Fleischmann: Völkerrecht. Berl. 1925, 12. Aufl., S. 261.

14) Dafür: Pradier-Fodéré: Traité de droit international public. Paris 1885, S. 890 ff.

15) Pradier-Fodéré: Bd. II, § 1177 ff. — Phillimore: Commentaries upon international Law, Bd. V, Kap.. VIII, London 1879—1889. — L. Oppenheim: International Law, Bd. I, S. 761. London 1928. S. 79.

16) K. Strupp: Wörterb. d. Völkerrechts u. d. Diplomatie, Bd. III, S. 538.

2. Der Vertragsteil, von dem der Wortlaut herrührt, darf ihn nicht einseitig zu seinen Gunsten auslegen, sondern muß vielmehr das Erklärte, auch entgegen seinem weitergehenden Willen gegen sich gelten lassen.
3. Die Verpflichtung eines Vertragsteils muß klar und eindeutig übernommen worden sein. Im Zweifel ist zu Gunsten des verpflichteten Teils auszulegen: in dubio mitius. Den die Verpflichtung behauptenden Teil trifft die Beweislast für das Bestehen der Verpflichtung.
4. Die Verpflichtung muß einwandfrei Vertragsinhalt geworden sein.

Diese Grundsätze sind (auch) von den deutschen Auslegern des des VV.'s[17], wie auch des Saar-Statuts übereinstimmend anerkannt.

Unter Zugrundelegung der anerkannten Auslegungsregeln ergibt sich die Wertung der Entstehungsgeschichte des Saar-Statuts für dessen Auslegung. Der Ausgangspunkt hierfür ist durch die Lansing-Note v. 5. 11. 1918 gegeben, die einen bindenden Vorvertrag unter gegenseitig übereinstimmender Willenserklärung geschaffen hat. Die in dieser Note von Deutschland angenommenen Bedingungen sind die in den Friedensreden aufgestellten Grundsätze Wilsons. Sie sind besonders aus dem Grunde für die Auslegung einer später begründeten Verpflichtung Deutschlands wichtig, weil die Siegermächte durch Clemenceau sich in den Noten v. 24. 5. u. 16. 6. 1919 gegenüber den deutschen Einwendungen zur Rechtfertigung der politischen Lösung ausdrücklich auf jene Friedensgrundlagen berufen haben.[18] Diese kommen vor allem in den Reden v. 11. 2. u. 6. 4. 1918 und späterhin v. 4. 7. u. 28. 9. 1918 zum Ausdruck, in denen das Selbstbestimmungsrecht der Völker an die Spitze gestellt wird.[19] Wenn die Siegermächte trotzdem das rein deutsche Saargebiet für 15 Jahre unter Fremdherrschaft gestellt haben, so haben sie diese völkerrechtliche Sonderstellung, entstanden aus der Unterordnung unter einen wirtschaftlichen Zweck, selbst damit zu rechtfertigen versucht, daß die Lösung im Saar-Statut nur eine besondere, außergewöhnliche Wiedergutmachung darstelle[20], die als Sinnbild für die strafwürdige Zerstörung der französischen Gruben gelten solle. Die Rege-

---

17) P. Heilborn: Hdb. d. Völkerrechts, Grundbegriffe, S. 175. Berlin 1912. — A. Rivier: Lehrb. d. Völkerrechts. Stuttg. 1899, S. 346. — J. Partsch: Die Auslegung d. Vers. Vertrags. Arch. d. Friedensverträge 1923 S. 43. — E. Mezger: a. a. O., S. 42/43. — Zitelmann: Die gemischt Schiedsgerichte. Ztschr. f. Int. Recht, 1921, S. 248 ff.

18) Biesel, S. 15, Geimer, S. 45, Schramm, S. 13.

19) Der Friedensgedanke i. d. Reden u. Staatshandlungen d. Präsidenten Wilson. Berl. 1918. R. Hobbing. S. 56, 66, 72, 78.

20) Vgl. Weißbuch, S. 54 „Réparation spéciale et exemplaire", u. Begründung: Weißb. S. 59.

lung sei gerecht und bilde die Grundlage für eine spätere Versöhnung. Damit haben die Siegermächte eindeutig erklärt, daß sie die Rechte Deutschlands unangetastet lassen wollten, und daß die Rechte der Bevölkerung weitgehend gewahrt und besonders geschützt sein sollten.[21]

Die politischen Forderungen Frankreichs, soweit sie in den geheimen Vorverhandlungen auf der Pariser Konferenz geltend gemacht worden sind, können auf keinen Fall zur Auslegung des Saar-Statuts herangezogen werden, da sie nicht dem Vertragsgegner Deutschland bekannt geworden sind.[22] Dies gilt vor allem für die bekannten drei Fragen Tardieus an Wilson über die Staatshoheit Deutschlands.

Die völkerrechtliche Regelung ist nun besonders dadurch gekennzeichnet, daß sie auf 15 Jahre befristet ist. Dieser Umstand in Verbindung mit der Rechtfertigung der Siegermächte, daß nur das Wohl der Bevölkerung befördert werden solle, ist richtunggebend für den Vertragswillen und für den Geist des Saar-Statuts. Die Siegermächte haben dies erklärt und gefordert und sind daran gebunden; und auch Deutschland hat seinerseits nur das Aeußerste an politischen Rechten im Saargebiet aufgeben wollen. Hieraus geht klar hervor, daß seine Verpflichtungserklärung, besonders in dem wichtigsten Fall des Saar-Statuts, dem Regierungsverzicht, in Art. 49 eng ausgelegt werden muß.[23]

---

21) Ausführl. darüber die frz. Note v. 16. Juni 1919; Weißbuch, S. 59, 60.

22) Abzulehn. desh.: R. Frank: Die staats- u. völkerrechtl. Stellung des Saargebiets, Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 43, 1922, S. 11. — H. Wehberg: Das Saargebiet. Staatsbürgerbibliothek. M. Gladb. 1924, Bd. 116, S. 6 ff.

23) Biesel S. 18; — Giersberg: in: Saar-Wirtschafts-Zeitung 1920, Nr. 22, S. 356; — E. Bergemann: Die Gesetzgebung im Saargebiet. Staatsbürger-Bibliothek M.- Gladbach 1927, Heft 123, 124, S. 7; — H. Katsch: Regierung u. Volksvertretung im Saargebiet. Leipz. Rechtswissenschaftl. Studien, Heft 57, S. 2. Leipzig 1930.

III. Abschnitt:
Die Grundlagen der völkerrechtlichen Rechtsordnung im Saar-Statut.

A) Die Treuhänderstellung des Völkerbundes.

In Art. 49 des Saar-Statuts ist der Leitgedanke für die Rechtsordnung im Saargebiet ausgesprochen: Deutschland verzichtet zu Gunsten des Völkerbundes, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des Saargebiets. (In the capacity of Trustee). Nach Ablauf einer Frist von 15 Jahr nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages wird die Bevölkerung dieses Gebietes zu einer Aeußerung darüber berufen, unter welche Staatshoheit sie zu treten wünscht (Sovereignty). Diese Bestimmung ist wohl die umstrittenste des ganzen Saar-Statuts geworden. Denn sie enthält die beiden Wesensfragen seiner völkerrechtlichen Stellung:

1. Welches ist die Rechtsstellung des Völkerbundes?
2. Welches ist die Tragweite des deutschen Verzichts auf die Regierung im Saargebiet?

Die Antwort auf diese beiden Fragen ergibt sich aus der sinngemäßen Anwendung der oben aufgestellten Auslegungsgrundsätze.

Der Wortlaut des Art. 49 . . . zu Gunsten des Völkerbundes, der in soweit als Treuhänder gilt, räumt dem VB. eine völkerrechtliche Rechtsstellung ein. Hieraus ergeben sich zwei Fragen:

1. Kann der Völkerbund selbst Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein. Hat er völkerrechtliche Rechtsfähigkeit?
2. Welcher Art ist die Treuhänderstellung des Völkerbundes?

Zur Beantwortung der ersten Frage muß auf die Rechtsnatur des Völkerbundes zurückgegriffen werden. Nur Staaten oder staatenähnliche Gebilde können grundsätzlich Rechtsträger des Völkerrechts (VR) sein. Der VB. ist als Staatenbund besonderer Art anzusehen, da ihm auch Mitglieder angehören, die, wie die Dominions und die Kolonien mit Selbstverwaltung selber keine Staaten sind.[1] In

---

1) K. Strupp: Die Grundzüge d. positiv Völkerrechts. Bonn 1928. S. 193.

der deutschen Lehre wird der VB. allgemein als Staatenbund unter die bestehenden Grundformen des VR. eingeordnet.[2]

Die ausländischen Lehrmeinungen wollen den VB. als einen neuartigen Völkerrechtstyp begreifen, aus den eigenartigen, ihm durch den Gemeinwillen der Mitglieder übertragenen Aufgabengebieten.[3] Doch wird er einem Staatenbunde rechtlich entsprechend zu behandeln sein. Auf jeden Fall aber kann der VB. Träger von Rechten und Pflichten des VR.'s sein. Denn ihm sind im VB. besonders in der VB.'s-Satzung eigene Aufgaben zugewiesen. Vor allem ist ihm die Staatshoheit über die Mandatsgebiete anvertraut[4] und die Stadt Danzig seinem völkerrechtlichen Schutz unterstellt. Er hat Kriegsführungsrecht, Vertragsrecht und besitzt das Gesandtschaftsrecht. Aus diesen Erwägungen ist die Frage, ob der VB. im Saargebiet mit der Treuhänderstellung völkerrechtliche Rechte und Pflichten übernommen hat, uneingeschränkt zu bejahen.

Die Lösung der zweiten Frage nach der Rechtsnatur des Treuhandverhältnisses wird in den einleitenden Bestimmungen des Saar-Statuts Art. 46—49 unter Anwendung der gegebenen Auslegungsgrundsätze gefunden. Es ist auszugehen von dem englischen Wortlaut und der englischen Bedeutung des Art. 49, wie schon oben dargelegt worden ist. Das englische Rechtsgebilde des Trustee, das dem englischen öffentlichen Recht entstammt[5], ist ein dem VR. unbekannter Begriff. Daß dieser Begriff von den Verfassern des Saar-Statuts der Rechtsstellung des VB.'s im Saargebiet zu Grunde gelegt worden ist, wirft ein Licht auf die besondere Eigenart dieses Gebildes, das im VR. bisher ohne Vorbild dasteht.[6]

Der leitende Gedanke der Treuhänderstellung ist die „Treue und Uneigennützigkeit" im Gebrauch fremder Rechte.[7] Dem Treuhänder steht das fremde Recht nicht zu, er übt es nur aus im eigenen Namen. Der Umfang und die Grenzen des Ausübungsrechts ergeben sich für den Treuhänder VB. unter entsprechender Anwendung der Rechtsgedanken des englischen Begriffs Trustee und der einleitenden Artikel 46—49

2) W. Schücking u. H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924, S. 103 ff. sowie die dort angeführten Schriftsteller. — H. Kraus: Vom Wesen d. Völkerbundes. Berl. 1920, S. 28. — Körling: Die Rechtsnatur d. Völkerbundes. M.-Gladb. 1922. S. 85.

3) Huber, Oppenheim, Scelle, Fauchille, Larnaude: angeführt b. Schücking-Wehberg. S. 109 ff.

4) Strupp, S. 38; Schücking-Wehberg, S. 688.

5) Maitland: Grünhuts Ztschr. f. d. öffentl. u. private Recht der Gegenwart, Bd. 32, S. 2 ff.

6) Allot, S. 50: „Le régime de la Sarre est sans base juridique....

7) A. Schultze: Der Treuhänder im geltenden bürgerl. Recht. Iherings Jahrb. Bd. 43, S. 1 ff — Heymann: Überblick üb. d. engl. Privatrecht in: Holtzendorf-Kohler, Encyklopädie, Bd. III, S. 308 ff.

des Saar-Statuts. Bei dem englischen Trustverhältnis werden grundsätzlich drei Personen unterschieden: der Treugeber, der Treuhänder und der Dritte, zu dessen Nutzen und Vorteil der Treuhänder das Recht ausüben soll: der „Cestui que trust".[8] Der Treuhänder ist Kraft des Trust-Vertrages verpflichtet, nur die Rechte des Cestui que trust wahrzunehmen; verstößt er gegen die übernommene Pflicht, so haftet er dem wahren Berechtigten.

Wer ist nun im Rahmen des Saar-Statuts als der Berechtigte, als Cestui que trust anzusehen?

Laut Art. 49 verzichtet Deutschland zu Gunsten des VB., der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung. Deutschland ist also Treugeber, der VB. Treuhänder. Der Cestui que trust ist im Saar-Statut nicht genannt. Es ist bezeichnend für die innere Halbheit der Zwischenlösung und für den politischen Weitblick Tardieus, daß diese erste Entscheidungsfrage der völkerrechtlichen Regelung im Saar-Statut geschickt in ein Dunkel gehüllt worden ist, welches, entgegen den klaren Absichten Wilsons, Frankreich die Möglichkeit geben soll, den Grundgedanken der völkerrechtlichen Regelung in sein Gegenteil zu verkehren. Nach den Absichten und der Einstellung der Verfasser des Saar-Statuts ist es offensichtlich, daß entgegen den 14 Punkten Wilsons dieser Zweifelsfall bestimmt war, entsprechend dem Geist von Versailles Frankreich das zu überantworten, was ihm im Saar-Statut unmittelbar noch versagt geblieben war.

Diesen Weg der einseitigen Auslegung des Treuhandverhältnisses ist der führende französische Bearbeiter des Saar-Statuts gegangen (Allot, S. 55). Nach ihm sind Cestuis que trustent in erster Linie die Bewohner des Gebiets, in zweiter Linie Frankreich. Die Bewohner deshalb, weil nach den neueren Grundsätzen des öffentlichen Rechts: La puissance publique doit être exercée dans l'intérêt des gouvernés. Damit scheint er an Wilson anzuknüpfen; in Wahrheit aber sind für Frankreich — und dies verschweigt Allot — und besonders für die bis 1926 rein französisch eingestellte Reg.-Kommission die „Interessen der Regierten" die Loslösung der Bevölkerung von Deutschland.

Frankreich selbst aber sei deshalb Cestui que trust, weil Deutschland zu Gunsten Frankreichs die Bestimmungen des Kap. II angenommen habe, um ihm die volle Freiheit in der Ausbeutung der Gruben zu verbürgen. Demzufolge habe Deutschland „während der 15 Jahre kein direktes Interesse mehr in dem Gebiet", es habe

---

8) Bisschop: The Saar controversy. London 1924, S. 23. „A trust presupposes the coexistence of trustees and Cestuis que trustent".

während der Dauer der Regierung sich aller seiner Rechte im Saargebiet begeben.

Gegen die Annahme, daß zu Gunsten Frankreichs als Cestui que trust die Regierung dem VB. anvertraut sei, spricht einmal der Sinn des von Allot angeführten Art. 46. Deutschland wollte sich bei der Annahme des Kap. II, das den Regierungsverzicht im einzelnen regelt, so wenig wie möglich seiner Rechte begeben. Das entscheidende Gewicht des Art. 46 beruht auch nicht auf dem Recht Frankreichs, dem privaten Eigentum an den Saargruben; denn dieses hat Deutschland schon ausreichend durch die Annahme des Kap. I verbürgt. Es beruht vielmehr auf dem in Art. 46 enthaltenen Verzicht Deutschlands, durch die Annahme des Kap. II.

Diese Einschränkung der Rechte Deutschlands muß aber eng ausgelegt werden und darf keinesfalls dazu herangezogen werden, Frankreich noch weitere im Saar-Statut ausdrücklich nicht zuerkannte Rechte zum Nachteil Deutschlands auszuliefern. Frankreich ist durch den deutschen Regierungsverzicht, durch die darin begründete treuhänderische Uebertragung an den VB. und durch die spätere Möglichkeit einer Anwartschaft auf die Staatshoheit weitgehend in seinen privaten Rechten gesichert. Es hat auf jeden Fall als nur privat Berechtigter keinen Anspruch, als Cestui que trust behandelt zu werden, am wenigsten auf Grund seiner Lüge von den 150 000 „Saarfranzosen"!

Unter dem Einfluß der Erklärung Clemenceaus in der Note der Siegermächte v. 16. 6. 1919, die — wie schon bemerkt — für die Auslegung des Saar-Statuts von hoher Bedeutung ist, ist anscheinend der VB. dahin gelangt, die Bevölkerung des Saargebiets — wie wohl auch Allot — als den Cestui que trust aufzufassen. Denn es heißt in den Anweisungen des Völkerbundrates an die Reg.-Kommission v. 13. 2. 1920 unter III [9]: Die Regierungskommission hat keine anderen Aufgaben noch Interessen, als das Wohlergehen der Bevölkerung. Diesem an sich vernünftigen Standpunkt haben sich auch angelsächsische Schriftsteller angeschlossen.[10]

Wenn auch mit dem Wohlergehen der Bevölkerung die wesentlichen Rechte Deutschlands gewahrt würden, so kann diese Auffassung doch keine rechtlich-befriedigende Lösung des Art. 49 bringen, denn wem sollte dann der VB. als Treuhänder verantwortlich sein. Der

9) Journ. officiel de la société des nations, 1920, März, Weißbuch, S. 70. S. 50.

10) Corbett: what is the league of nations. Lond. 1924, S. 127. Temperley: A history of the peace conference. Lond. 1920, 122 Schramm, S. 16.

Bevölkerung doch offenbar nicht, weil sie nicht Rechtsträger des Völkerrechts sein kann.[11]

In Anlehnung an den Wortlaut des § 35 haben Frank und Wehberg in erster Linie Deutschland und daneben Frankreich als Cestui que trust hinstellen wollen, da sie als zukünftige Anwärter auch die Staatshoheit schon während der zeitweiligen Regierung geschützt werden müßten.[12] Diese Ansicht muß abgelehnt werden, weil sie mit dem Grundgedanken der Treuhänderschaft nicht im Einklang steht. Denn der Cestui que trust muß gegenwärtig und bestimmt sein. Auf jeden Fall ist aber die Anwartschaft Frankreichs auf die künftige Staatshoheit mehr als unbestimmt, wenn nicht ausgeschlossen.[13] Es wäre auch dem VB. nicht zuzumuten, gleichzeitig die Belange der beiden späteren Anwärter zu vertreten, die notwendig entgegengesetzt sein müssen.

Noch weniger haltbar ist die Ansicht[14], Cestui que trust seien alle drei in § 35 genannten Anwärter auf die Staatshoheit. Denn dann müßte der VB. außer den widerstreitenden Wünschen Deutschlands und Frankreichs sogar seine eigne Sache als Anwärter der künftigen Rechtsordnung wahrnehmen. Diese Annahme ist trotz aller Achtung vor der gedachten Unparteilichkeit des Völkerbundes mit dem Treuhandgedanken unvereinbar[15], denn der Treuhänder kann immer nur für einen anderen handeln. Ebenso ist es ausgeschlossen, daß der VB. die Treuhänderschaft für den späteren Nachfolger Deutschlands führen kann, denn es steht noch nicht fest, wer dieser Nachfolger sein wird.

Die natürliche Lösung der Frage nach dem Cestui que trust liegt nicht in der Heranziehung der späteren Rechtslage mit ihrer gegenwärtigen Ungewißheit, sondern sie ergibt sich nach sinngemäßer Auslegung aus dem Art. 49 selbst. Danach muß Deutschland als der Cestui que trust aufgefaßt werden. In Art. 49 des Saar-Statuts ist nur gesagt, daß Deutschland der Treugeber ist. Daraus folgt zunächst, daß der Treuhänder VB. keine selbständige ursprüngliche

---

11) Biesel, S. 42. Ob die Saarbevölkerung die Stellung einer völkerrechtl. Minderheit hat, kann hier nicht untersucht werden. Dies dürfte auf jeden Fall zu verneinen sein. § 27. 21.

12) Frank: in Strupps Wörterbuch, Art. Saargebiet. Bd. III., S. 131. Wehberg, S. 10; Bülow, Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz Berl. 1923, S. 416. — H. E. Weber: Der Kampf um die Saar. Berl. 1938, S. 57.

13) Bisschop, S. 23. H. Chiny: Le retour éventuel de la Sarre à l'Allemagne. Paris 1932. S. 76.

14) Frank, S. 11; Bergemann, S. 16; L. Müller: Der Völkerbund als Treuhänder des Saargebiets. Diss. Würzb. 1931, S. 41 mit höchst unklarer Begründung ohne eigene Stellungnahme.

15) Andres, S. 35.

Gewalt ausübt, sondern seine Machtbefugnis nur aus dem Treuhandverhältnis herleiten kann. Der Verzicht Deutschlands im Art. 49 stellt eine Einschränkung seiner Rechte dar für die Dauer der einstweiligen Regierung des Völkerbundes, die Deutschland allein in Art. 46 angenommen hat. Die damit abgegebene Verpflichtungserklärung ist sehr eng auszulegen. Weil aber nach dem Wortlaut des Art. 49 nicht bestimmt ist, zu wessen Gunsten der Regierungsverzicht ergehen soll, so kann nur Deutschland als der dadurch belastete Treugeber derjenige sein, für den der VB. als Treuhänder die Regierung auszuüben hat. Deutschland ist also nach dem Sinne des Art. 49 der Cestui que trust.[16] Dieser Entscheidung steht auch nicht die Bestimmung des Art. 46 entgegen, in dem Deutschland das Kap. II annimmt, welches den Regierungsverzicht im einzelnen regelt. Die Annahme des Kap. II erfolgte in erster Linie zur Sicherstellung der Rechte der Bevölkerung. Auf diese Erklärung ist das Hauptgewicht zu legen und nicht auf den bloßen Hinweis der Rechtfertigung, Frankreich damit die volle Freiheit seines Ausbeutungsrechts zu verbürgen. Die Ausbeutungs- und Eigentumsrechte Frankreichs sind rein privater Natur und hinreichend durch die Annahme des Kap. I gesichert (vgl. das Auslegungsrecht der Schiedskommission nach § 33, II). Wenn diese Rechte in Art. 46 noch einmal genannt sind, so bedeutet diese Erwähnung nur einen einleitenden Hinweis auf Kap. I mit der Betonung, daß der Deutschland auferlegte Verzicht durch die wirtschaftliche Lösung bedingt sei.

Vor allem aber muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß nicht bloß in Art. 49, sondern ebenfalls in Art. 46 es allein Deutschland ist, das eine Einbuße seiner Rechtsstellung durch die Annahme des Kap. II und der Treuhänderregierung des VB. erleidet. Weil dieser Verzicht weiterhin zeitlich begrenzt ist nach Art. 49, II, so muß die treuhänderische Tätigkeit des VB. auch aus diesem Grunde für Deutschland geführt werden. Die Rechte Frankreichs, in Kap. I und Art. 46 verbürgt, werden dadurch ebensowenig geschmälert wie seine Anwartschaft nach § 35 b.

Denn der Sinn der zeitlich begrenzten Herrschaft des VB. kann nur der sein, unter Wahrung der Rechte der Bevölkerung eine Abstimmungslage zu schaffen, bei der er imstande ist, das Treugut so wie er es erhalten hatte, wieder zurückzugeben. Dieser Grundgedanke einer unparteilichen Treuhän-

---

16) Andres, S. 33 35; Biesel, S. 42; Katsch, S. 15; Geimer, S. 51 F. Britten: Die Treuhänderschaft des Völkerbundes gegenüber dem Saargebiet. Jur. Diss. Münster 1923, S. 59. – F. Britten: JW. 1926, S. 347 ff. — F Eichhorn: Die zollrechtl. Stellung des Saargebiets auf Grund des Versailler Vertrags. Berlin 1928, S. 25 ff. – Denkschrift des Saarbrücker Anwaltsvereins: JW. 1920, S. 627.

derstellung des VB. kann nicht besser verwirklicht werden, als wenn der VB. während seiner Tätigkeit die Rechte Deutschlands als Cestui que trust wahrnimmt. Handelt er so, dann erfüllt er auch den Sinn der durch Art. 46 gestellten Aufgabe: zur Sicherung der Rechte der Bevölkerung. Dafür aber ist er nach dem Saar=Statut allein Deutschland als dem Verpflichteten, Treugeber und Cestui que trust verantwortlich, nicht aber Frankreich.[17]

B) Die Bedeutung des Regierungsverzichts für die Frage d. Staatshoheit (Souveränität) i. Saargebiet.

Nachdem die Grundzüge der Treuhänderstellung des Völkerbundes klargestellt worden sind, bleibt die Frage zu lösen, wie die Staatshoheit im Saargebiet während der 15 jährigen Herrschaft des VB. gestaltet ist.

Es sind zwei Möglichkeiten denkbar:

1. Die Staatshoheit steht dem Treuhänder VB. zu.
2. Die Staatshoheit ist bei Deutschland verblieben.

Der Angriffspunkt für die Lösung liegt wieder in dem Kernstück des Saar=Statuts, dem Art. 49. Hier ist die grundlegende Unterscheidung getroffen zwischen Regierung (government) und Staatshoheit (sovereignty). In Art. 49, I verzichtet Deutschland zeitlich auf die Regierung zu Gunsten des VB.'s. In Art. 49, II soll die Bevölkerung darüber befragt werden, unter welche Staatshoheit sie endgültig gestellt zu werden wünscht. Der Begriff der Staatshoheit ist ebenso wie der Begriff der Regierung aus der Gesamtheit der davon handelnden Bestimmungen des Saar=Statuts zu erkennen und auszulegen.[18] Daraus geht klar hervor, daß die endgültige Staatshoheit ein „Mehr" bedeutet gegenüber der vorläufigen Regierung. Der Begriff der Staatshoheit, wie er im Saar=Statut gebraucht wird, bedeutet nicht nur eine — allerdings letzte und höchste — Eigenschaft der Staatsgewalt, nämlich die freier rechtlicher Selbstbindung und Selbstbestimmung nach innen und außen.[19] Sie umfaßt nach dem Saar=Statut im Einklang mit dem französischen und englischen Wortsinn und dem herrschenden Sprachgebrauch im VR. die gesamte Fülle der Staatsgewalt.[20] Denn es heißt in Art. 49, II „Sovereignty under which they desire to be

17) Note der Siegermächte v. 16. 6. 1919, Weißbuch, S. 59; Andres, S. 34, 35.

18) J. Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipz. 1923, S. 161.

19) Vgl. Jellinek, Gg.: Allg. Staatslehre, Berl. 1929, S. 475.

20) Frank, S. 13; ebenso: Alle deutsch. Schriftsteller üb. d. Saargebiet mit teils abweichender Begründung.

placed (placée)". Die Bevölkerung kann aber nicht nach Ablauf der Völkerbundsherrschaft des VB. endgültig unter eine Eigenschaft gestellt werden[21], sondern nur unter eine Staatsgewalt in ihrem umfassenden Inhalt, die Staatshoheit.

Die Frage der Staatshoheit wird weiterhin auch nicht durch den Verzicht auf die Regierung entschieden Art. 49, I. Demnach muß angenommen werden, daß die Staatshoheit bei Deutschland verblieben ist und nicht auf den VB. übertragen worden ist. Den Beweis für diese Behauptung erbringen einmal die Bestimmungen des Kap. II, die den Umfang der Regierungsgewalt festlegen, dann aber auch die Hinweise auf die Staatshoheit unmittelbar an zahlreichen Stellen des Saar-Statuts.

Die Regierungsgewalt des Art. 49, I wird ausgeübt für den VB. von der Reg.-Kommission, der sie anvertraut (entrustet, confié) ist § 16. Unter Regierung wird nach dem völkerrechtlichen Sprachgebrauch entsprechend dem hier zur Auslegung maßgebenden angelsächsischen Begriff: government die gesamte innerstaatliche Tätigkeit verstanden. Der angelsächsische Begriff hat seine ursprüngliche umfassende Bedeutung, in der er vor der Lehre von der Gewaltenteilung aufgefaßt wurde, sich erhalten:[22] Government heißt: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung.[23]

Im Saar-Statut Kap. II das von der Regierung handelt, hat gemäß § 19 die Reg.-Kommission des VB.'s alle Regierungsbefugnisse des ehemaligen Reichs und der vergangenen Länder und daneben die Nutznießung der staatseigenen Betriebe und Einrichtungen. Außerdem ist ihr das Recht der Ernennung und Abberufung der Beamten und das Recht der Organisation der Verwaltung gegeben §§ 22, 26. Damit sind die wichtigsten Aufgaben und Rechte der inneren Verwaltung an die Reg.-Kommission übertragen.

Aus dem Gebiet der Gesetzgebung, das als Quelle der staatlichen Tätigkeit gelten muß, steht der Reg.-Kommission nur ein beschränktes und ergänzend eingreifendes Verordnungsrecht zu § 23. Es können nur notwendige Aenderungen beschlossen und eingeführt werden. Im

---

21) Biesel, S. 25; Andres, S. 37.

22) Eine aufschlußreiche geschichtliche Merkwürdigkeit — der Gedanke der Gewaltenteilung nahm gerade von England seinen Ausgang über das Festland. Der Begiff des „government" wurde von der staatlichen Wandlung auf Grund der Umwälzung in der Mitte des 17. Jhs. in England nicht erfaßt. Er erscheint unserer Zeit als der Ausdruck des Verhältnisses Kammer — Oberhaus — Krone.

23) Die entscheidende Ausprägung enthielt der Begriff des „government" durch den Staatsphilosophen der „Restauration", Hobbes, der die Teilung der Verwaltung in Regierung = Auswärtiges und Vollziehung = innere Staatstätigkeit brachte, und damit der Krone gab, was Cromwell den Stuarts genommen hatte.

übrigen bleibt der Gesetzeszustand vom 11. 11. 1918 bestehen. Die Regierungsgewalt umfaßt also nicht die volle Gesetzeshoheit. Auch die Rechtshoheit ist nicht unumschränkt; die bestehenden Zivil- und Strafgerichte werden beibehalten. Nur die Entscheidungen ergehen um des Ansehens willen im Namen der Regierungs-Kommission § 25.

Als Ergebnis gilt es festzuhalten: Die Regierung nach Art. 49, I und § 16 umfaßt nur die rein technischen inneren Befugnisse der Staatsgewalt, die unbedingt erforderlich sind zur Ausübung der 15 jährigen Fremdherrschaft des Völkerbundes. Die Regierungsgewalt des VB. äußert sich im Gegensatz zur Staatshoheit nur in der Ausübung zeitlich begrenzter, nicht endgültiger Rechte, und läßt in ihrer einzelnen Ausgestaltung den Grundgedanken des Treuhandverhältnisses, Erhaltung und Wahrung des bestehenden Rechtszustandes erkennen.

Mit der Regierungsgewalt des Art. 49, I und § 16 ist der Reg.-Kommission des VB. nicht die Staatshoheit übertragen worden. Einer Staatsgewalt, die zeitlich begrenzt auf 15 Jahre für einen anderen Staat, das Deutsche Reich, treuhänderisch ausgeübt wird, jedenfalls ausgeübt werden sollte, fehlt das wichtigste Wesensmerkmal jeder wahren Staatshoheit: die Unabhängigkeit von einer irgendwie ihr übergeordneten Macht.[24] Der VB. hat außerdem auch nicht das Saar-Statut mitunterzeichnet; daher haben weder er noch die als sein Organ handelnde Reg.-Kommission einen eigenständigen Rechtstitel auf die Regierungsgewalt. Diese ist nur zu treuen Händen übertragen, begrenzt durch die Bestimmungen des Saar-Statuts, für deren pflichtgemäße Erfüllung der VB. verantwortlich ist.

Läßt sich schon aus der Uebertragung der Regierungsgewalt ein Untergang der deutschen Staatshoheit nicht herleiten, so sprechen umso stärker die richtunggebenden Bestimmungen des § 35 dafür, daß während der zeitweiligen Rechtsordnung die Staatshoheit bei Deutschland verblieben ist. Im § 35 hat der VB. die Entscheidung zu treffen, unter welche Staatshoheit das Saargebiet auf Grund des Abstimmungsergebnisses gestellt werden soll.

1. Schon bei der ersten der drei vorgesehenen Lösungen, der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, wie sie im Saar-Statut geschaffen war, muß Deutschland sich verpflichten, auf die Staatshoheit schon jetzt zu verzichten. (§ 35 a.)

   Verzichten kann Deutschland aber nur auf etwas, das es noch besitzt; also muß ihm die Staatshoheit noch zustehen.
2. Beschließt der VB. die Vereinigung mit Frankreich, so muß Deutschland schon jetzt alle seine Rechte und Ansprüche auf das Saargebiet abtreten. (§ 35 b.)

24) Oppenheim: International Law, Bd. I, S. 153. „Sovereignty is .. meaning .. a supreme authority“. Allot, S. 50, 65. Fauchille S. 223.

3. Beschließt der VB. Vereinigung mit Deutschland, so braucht Deutschland nur in seine Rechte wieder eingesetzt zu werden — durch den Völkerbund. (§ 35 c.)

Aus der Gegenüberstellung der Abtretung aller Rechte und Ansprüche mit der bloßen Wiedereinsetzung Deutschlands in § 35 c ergibt sich, daß im ersten Fall des § 35 b zu den Rechten und Ansprüchen auf die Deutschland verzichten muß, auch die Staatshoheit gehört; während im anderen Falle des § 35 c der VB. Deutschland als dem Treugeber die treuhänderisch ausgeübten Regierungsbefugnisse rückübereignet. In allen drei Fällen des § 35 ist — zwar nicht immer wörtlich — aber stets dem Sinn des Inhalts zu entnehmen, daß die Staatshoheit weiterhin Deutschland zusteht und diese Auslegung des Saar-Statuts deckt sich auch unbedingt mit den Grundsätzen Wilsons. Daß die Staatshoheit durch den Regierungsverzicht nach gewissen Richtungen hin in der Ausübung beengt ist (vgl. §§ 16 ff.), kann nicht entscheidend sein. Diese Beschränkung wirkt sich nur auf die inneren Regierungsbefugnisse aus. Die wichtigsten Hoheitsrechte, besonders aber alle völkerrechtlichen — das Gesandtschaftsrecht, das Recht der Einbürgerung, der völkerrechtliche Schutz der deutschen Einwohner; ferner das Recht zum Abschluß von Staatsverträgen — sind bei Deutschland geblieben, abgesehen von der unbedeutenden Ausnahme in § 21. Dann aber besteht noch als der stärkste und unmittelbarste Ausfluß der Staatshoheit, der gewissermaßen die Kehrseite des Regierungsverzichtes darstellt, das Recht Deutschlands vom Völkerbund eine dem Grundsatz der Treuhänderstellung entsprechende Ausübung der Regierungsgewalt zu verlangen. Die angeführten Gründe für die Aufrechterhaltung der deutschen Staatshoheit sprechen eine deutliche Sprache und sind weitgehend anerkannt.[25]

Das Fortbestehen der deutschen Staatshoheit ist als Recht (de jure) auch von der Regierungskommission zugestanden worden in einer Note an die portugiesische Regierung[26] und in dem Protokoll mit der deutschen Regierung betreffend die Verzinsung von Staatsschulden.[27] Die Regierungskommission hat hier eine Verpflichtung

---

25) Andres, S. 39, 41. Britten, S. 23. Görgen: Gesch. d. Saar-Statuts. Biesel, S. 25. Bülow, S. 407. Katsch, S. 18. J. v. Rönne: Das Saarbeckenabkommen. Diss. Göttingen 1922, S. 29. K. Groten: Die Kontrolle des VB üb. d. Tätigk. d. Reg.-Komm. im Saargebiet, Saarbrücken 1929, S. 8. Rauch: Souveränität u. Staatsgewalt u. ihre Auswirkungen im Saargebiet, Erlangen 1928, Diss. und O. Th. Zschucke: Zur Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses der Saarbeamten in: Beamtenjahrbuch, 15. Jhrgg. 1928 Nr. 6, S. 284. Corbett, S. 127. Sterling, E. Edmunds: Jnternational Law applied to the treaty of peace. Wash. 1919, S. 22.

26) Note v. 9. 3. 1921, Weißbuch, S. 107.

27) Protokoll v. 3. 6. 1921: Société des nations recueil des traités, Bd. V, S. 190.

abgelehnt unter Hinweis auf § 22 des Saar-Statuts, da sie nur die Nutznießung, nicht aber das volle Eigentum an dem Deutschland verbleibenden Staatseigentum erhalten habe. Sie hat weiter durch ihren einseitig französisch eingestellten Präsidenten Rault erklärt, daß die Staatshoheit zwar von Rechtswegen Deutschland noch zustehe, die Ausübung aber auf die Regierungskommission übertragen sei.[28]

Diese Auffassung steht in starkem Widerspruch zu dem oben aufgestellten Begriff der Staatshoheit und zu dem eben geführten Beweis für deren Fortbestehen zu Gunsten Deutschlands nach dem Saar-Statut. Die Reg.-Komm. kann ihre Ansicht auch nicht auf ihr angebliches Auslegungsrecht nach § 33 stützen, denn dieses gilt nur für das Kap. II. Grundsätzlich kann ihr schon deshalb die Staatshoheit auch nicht einmal zur Ausübung übertragen sein, weil sie auch dem übergeordneten VB. nicht zusteht.[29] Die Reg.-Komm. übt nur einzelne Befugnisse aus, die in Art. 49, I u. § 16 unter dem Namen ‚Regierung' erscheinen, ergreift aber nicht die Staatshoheit als solche.

Von anderer Seite wird die Meinung vertreten, die deutsche Staatshoheit bestehe nur noch als ein „nudum jus", als bloßes Recht fort, ohne Möglichkeit der Ausübung.[30] Allein die wichtigsten Befugnisse der Staatshoheit sind, wie oben dargelegt, Deutschland erhalten geblieben und sind vor allem auch ausgeübt worden, wenn sie auch nicht dauernd in Erscheinung getreten sind, wie das Recht gegenüber dem VB. auf Achtung und Durchführung der Treuhandverpflichtung.

Im Anschluß an die Wilsonsche Antwort auf die Frage Tardieus, ob die Staatshoheit in der Schwebe bleibe, ist behauptet worden, eine Staatshoheit bestehe überhaupt nicht während der zeitweiligen Rechtsordnung im Saargebiet.[31] Diese Behauptung stützt sich nur auf eine Zusicherung Wilsons, die — in den Vorverhandlungen abgegeben — keinerlei Bedeutung für die Auslegung des deutschen Regierungsverzichts gewinnen kann; die allein maßgebenden Bestimmun-

---

28) So auch: H. Coursier: Le statut international du territoire de la Sarre, S. 35; und noch schärfer: Jean Priou: Le territoire de la Sarre. Paris 1923, 2. Aufl., S. 31.

29) Redslob, S. 294 ist der Ansicht, die Staatshoheit liege beim VB.; aber der VB selbst übt ja keine unmittelbare Herrschaft im Saargebiet aus; er hätte dann auch nur einen Rechtstitel ohne praktische Auswirkung.

30) Bergemann, S. 17; Lüttger, S. 217; Wehberg, S. 8; Schramm, S. 71; Coursier, S. 35; Gonsiorowski, S 373; G. v. Stumm: Das Saargebiet d. Friedensvertrags von Versailles. Diss. Erlangen 1928, S. 19; v. Tann-Rathsamhausen: Die staats- u. völkerrechtl. Stellung des Saargebiets unt. besond. Berücksichtigung d. Tätigkeit d. Reg. Komm. Diss. Frkfrt./M. 1925, S. 60.

31) Besonders Allot, S. 65 und Donnadieu, S. 53; Bisschop, S. 23; Temperley, S. 1.80; Birkenhead; International Law. Lond. 1927, S. 39.

gen des Saar-Statuts lassen eine derartige Regelung nirgends erkennen.

Das entschiedene Eintreten von Allot und Donnadieu für diese Ansicht steht nicht auf dem Boden des Rechts und läßt nur einmal mehr das gefährliche politische Bestreben erkennen, Deutschlands Rechte auszuschalten, damit Frankreich früher oder später auf Grund wirtschaftlicher Verbindung und der daraus entnommenen politischen Notwendigkeit das Saargebiet an sich reißen kann, ohne dabei formal eine deutsche Staatshoheit verletzen zu müssen.

C) Treuhänderschaft und Regierungsverzicht in der zeitlichen Begrenzung.

Dem Ergebnis der Untersuchung über die Rechtsstellung des VB.'s, in der Deutschland als Cestui que trust erscheint, entspricht der im Saar-Statut niedergelegte Umfang des Regierungsverzichts Deutschlands unter Ausschluß der Staatshoheit. Beide Seiten aber, die Treuhandverpflichtung wie die Regierungsgewalt des VB.'s sind verbunden und begrenzt durch die zeitlich beschränkte Dauer seiner Herrschaft im Saargebiet. Die in den übereinstimmenden Vertragserklärungen von beiden Teilen anerkannte Bindung au die Grundsätze Wilsons, vornehmlich des Selbstbestimmungsrechts und die darauf sich gründende Rechtfertigung der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets in Art. 46 . . . zur Sicherung der Rechte und Wohlfahrt der Bevölkerung . . . entsprechen am besten der gefundenen Auslegung des Art. 49. Die Auffassung, Deutschland als Cestui que trust und weiterhin als Inhaber der Staatshoheit anzusehen, deckt sich ohne weiteres mit dem Leitgedanken der zeitlichen Begrenzung des Regierungsverzichts und dem deutschen Verpflichtungswillen: Keine Antastung der überkommenen Rechtslage und nur einstweilige treuhänderische Verwaltung bis zur endgültigen Entscheidung über das Schicksal des Saargebiets nach der Abstimmung.

IV. Abschnitt: Die völkerrechtliche Stellung des Gebiets 1919—1934.

A) Der Rechtszustand im Saargebiet bis zum Regierungsantritt der Regierungskommission.

Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets ist nicht erst mit dem Inkrafttreten des Versailler Vertrags entstanden, auf welchen Zeitpunkt das Saar-Statut in Art. 49, II hinweist. Schon vorher hatten auf Grund des Waffenstillstandsabkommens v. 11. 11. 1918 französische Truppen die linksrheinischen Gebiete, unter ihnen auch das Saargebiet, besetzt. Schon in dem durch die Besetzung geschaffenen Rechtszustand zeichnet sich die unbedingte Neuartigkeit der völkerrechtlichen Stellung des Saargebietes ab.

Der Waffenstillstand beendigt nach anerkanntem Völkerrecht den Krieg nicht. Die Besetzung war also im Kriegszustand erfolgt, aber nicht wie sonst allein durch den Kriegszustand als Kriegshandlung völkerrechtlich gerechtfertigt, sondern sie vollzog sich auf der vertraglichen Grundlage des Waffenstillstands-Abkommens. Trotz der vertraglichen Abmachung kann aber die Besetzung nicht als ‚friedliche Besetzung' (Occupatio pacifica) gelten, sondern sie bleibt eine besondere Art der kriegerischen Besetzung (Occupatio bellica) auf vertraglicher Grundlage.[1]

Die Rechte der französischen Truppen sind entsprechend den Vorschriften der Haager Landkriegsordnung von 1907 aufzufassen, aber bei weitem nicht so weitgehende wie in der dort geregelten „kriegerischen Besetzung". Sie sind wesentlich eingeschränkt durch die Bedingungen des Waffenstillstandsabkommens, das als völkerrechtlicher Vertrag für die Siegermächte und damit für Frankreich bindend geworden ist.[2]

---

1) Heyland: in Strupps Wörterbuch, Bd. II, S. 316, Artikel Waffenstillstands-Besetzung; — Marcel Nast: in Revue de droit international public. Bd 28, S. 139 ff. „Occupation de guerre à base conventionelle"; vgl. a.: — Robin: Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre. Paris 1913.

2) Bumiller: Die völkerrechtl. Stellung d. fremd. Truppen im Saargebiet. Beiträge z. ausländ. öffentl. u. Völkerrecht. Berlin 1928, Heft 8, S. 12.

Die dennoch fast unumschränkt ausgeübte Gewalt der französischen Truppen wurde durch das Inkrafttreten des Versailler Vertrags am 10. 1. 20 auf eine neue völkerrechtliche Grundlage gestellt. Die Rechte der Besatzungstruppen werden bestimmt durch das Rheinlandabkommen, die kriegerische Besetzung wird zur friedlichen Besetzung. Für das Saargebiet gilt von diesem Zeitpunkt an die neue Rechtsordnung, das Saar-Statut; nach Art. 48, Art. 46 in Verbindung mit § 16 geht die Gewalt auf die Reg.-Kommission über, und damit entfällt jeder Rechtsgrund für den weiteren Verbleib der fremden Truppen im Saargebiet. Die Einsetzung der Reg.-Kommission verzögerte jedoch der VB. noch bis in den Februar 1920, und so mußten aus „praktischen Gründen" die französischen Truppen noch bis zum Reg.-Antritt der Reg.-Kom. im Saargebiet bleiben. Ihre Gewalt beruht jetzt nicht mehr auf irgend einem Besetzungstitel, sondern sie bilden vom Inkrafttreten des Versailler Vertrags an eine friedliche Besetzung auf der Rechtsgrundlage der vorbereitenden Einführung der im Saar-Statut bestimmten Staatsgewalt, und Frankreich ist als unterzeichnende Macht verpflichtet, streng darauf zu achten, daß die im Saar-Statut vorgesehenen Bedingungen beim Amtsantritt der Reg.-Komm. nicht beeinträchtigt waren.[3] Schon diese Verpflichtung hat Frankreich auf das schwerste verletzt, indem es versuchte, seine Grenzen gegen das Saargebiet zu erweitern und sich politischen Einfluß auf die Bevölkerung zu verschaffen. Von dem schweren Rechtsbruch, der mit der Belassung der französischen Truppen, in schärfstem Widerspruch zu der ausdrücklichen Bestimmung des § 30 d. Saar-Statuts, Frankreich und dem VB. zur Last gelegt werden muß, wird noch zu sprechen sein.

B) Die Einordnung der Stellung des Saargebiets nach den geltenden Völkerrechtsformen.

Es ist oft versucht worden, die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets mit einer der herkömmlichen Grundformen des Völkerrechts zu vergleichen; da das Saar-Statut keinen eindeutigen Beweis für das Bestehen eines bestimmten völkerrechtlichen Gebildes geben kann, ist man bei der Begriffsdeutung der Stellung des Saargebiets oft allzu willkürlich vorgegangen und so seinem besonderen Wesen nicht gerecht geworden. Der Ausgangspunkt für die Untersuchung der völkerrechtlichen Rechtsnatur liegt wieder in Art. 49, und dieser selbst ist der umstrittendste Punkt der ganzen Saar-Rechtsordnung. Je weiter sich die Ausleger von diesem Ausgangspunkt entfernt haben, umso gewaltsamer mußte das Ergebnis ausfallen,

3) Bumiller, S. 28; Weißbuch, S. 60ff., 81, 129.

zu dem sie gelangt sind. Das Saargebiet hat sich allen Einordnungsversuchen in die bekannten völkerrechtlichen Grundformen entzogen; die zahlreichen herangezogenen Vergleichsmöglichkeiten haben nur immer wieder die noch stärkeren Unterschiede hervortreten lassen und mußten stets Annäherungslösungen bleiben.

Von außen her betrachtet, lassen die Lösungsversuche zwei Grundeinstellungen erkennen.

a) Die Einordnung nach den bisherigen Grundformen des Völkerrecht.

1. Das Saargebiet als Staat.

In einigen Abkommen Frankreichs mit der Reg.-Komm. sind als Vertragsteile aufgeführt: La France et le territoire de la Sarre. Ebenfalls ist von dem Griechen Caclamanos in dem Bericht vor dem Völkerbundrat in London behauptet, daß das Saargebiet ein unter den Auspizien des VB.'s geschaffener Staat sei. [4] Die Schweiz hat durch das Zentralamt für den internationalen Eisenbahn-Transportverkehr in einem Bericht v. 28. 10. 1920 [5] das Saargebiet als einen „durch den Völkerbund konstituierten Staat" bezeichnet.

Ein Staat ist die mit ursprünglicher Hoheitsgewalt ausgestattete Gebietskörperschaft. Zum Begriff des Staates gehört demnach ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine eigenständige Staatsgewalt. Dem Saargebiet fehlen alle drei Wesensmerkmale des Staates.

Das Staatsgebiet bildet unverändert einen Bestandteil des Deutschen Reiches. Nach Art. 27 VV. sind die Grenzen Deutschlands nach dem Stande von 1870 festgesetzt unter ausdrücklichem Vorbehalt der in Art. 48 für das Saargebiet vorgesehenen Grenzen. Art. 48 sagt aber nichts über die Zugehörigkeit dieses Gebietes, er legt nur die räumlichen Grenzen der Saar-Regierung fest. Die Bezeichnung der Grenzsteine durch den Grenzausschuß für das Saargebiet mit „Deutschland" auf der einen Seite und „Saargebiet" auf der Rückseite hat rein verwaltungsrechtliche Bedeutung. Sie schafft aber niemals eine rechtswirksame Aenderung der durch Art. 27 VV. endgültig festgesetzten Grenzen Deutschlands.[6]

Es gibt auch kein saareigenes Staatsvolk, denn nach § 27 bleibt die Staatsangehörigkeit der Saarbewohner unberührt. Sie sind zu über 99 v. H. Deutsche.

Die Staatsgewalt verstanden als Staatshoheit liegt nach Art. 49 bei Deutschland. Das Saargebiet kann demnach kein Staat sein.

4) Journal officiel, März 1920, S. 49.
5) Weißbuch, S. 109, 110.
6) Biesel, S. 29.

2. Abhängiges Land. Coimperium.

In Anlehnung an die Stellung des ehemaligen „Reichslandes“ Elsaß-Lothringen, im alten Reich, hat Redslob den Begriff des abhängigen Landes aufgestellt[7] und auf die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets angewendet. Unter einem ‚abhängigen Land‘ versteht Redslob einen staatsähnlichen Gebietsteil, der eine Art eigner Staatsangehörigkeit besitzt, dessen Verfassung aber jederzeit von dem Oberstaat abgeändert werden kann. Diese Begriffsbestimmung ist aber die eines rein innerstaatlichen Rechtsverhältnisses und kann schon deshalb für eine völkerrechtliche Beurteilung des Saargebiets nicht in Betracht kommen.

Redslob hat weiter auf Grund seiner Auffassung, daß die Staatshoheit im Saargebiet beim Völkerbund als Staatenbund, dargestellt durch seine Mitglieder, sich befinde, das Saargebiet mit einem völkerrechtlichen Coimperium, einer Gesamtherrschaft, verglichen.[8] Eine solche Gesamtherrschaft ist gegeben, wenn mehreren Staaten gemeinschaftlich die Staatshoheit über ein Gebiet zusteht. Das geschichtliche Vorbild ist die Stellung Preußens und Oesterreichs in Schleswig-Holstein 1864—66, über der es dann als einer Daseinsfrage des Deutschen Bundes, zwischen Preußen und Oesterreich zum Kriege kam.

Im Saargebiet steht aber allein Deutschland die Staatshoheit zu, der Völkerbund hat nur ein seiner Treuhänderstellung entsprechendes Recht zur Regierung.

3. Völkerrechtliches Protektorat.

Das völkerrechtliche Protektorat ist ein Schutzverhältnis, das durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen zwei Staaten begründet wird.[9] Der Schutzstaat übernimmt den Schutz und die völkerrechtliche Vertretung der auswärtigen Angelegenheiten des schutzsuchenden Staates, der damit in ein Abhängigkeitsverhältnis zu ihm tritt.

Dem Vergleich des Saargebiets mit einem solchen völkerrechtlichen Schutzverhältnis[10] stehen ebenso große Unterschiede gegenüber. Das Saargebiet verdankt seine völkerrechtliche Stellung nicht seinem eignen Willen, sondern ist gegen den Willen seiner Bevölkerung der Herrschaft des VB. unterstellt worden. Nach § 21 ist der Reg.-Komm. nur der Schutz der Interessen

---

7) R. Redslob: Abhängige Länder. Leipzig 1914. S. 2 ff. — Théorie de la société des nations. Paris 1927. S. 142.

8) R. Redslob: Le statut, S. 300; dagegen: Coursier, S. 39.

9) Heilborn: in Strupps Wörterb., S. 325; Strupp, Grundzüge, S. 31.

10) F. Kremer: Die rechtl. Stellung d. Saargebiets nach Maßgabe des Versailler Vertrags. Diss. Würzburg 1922. S. 48 ff. — Bisschop, S. 25 ff.; Coursier, S. 38.

der Saareinwohner im Ausland, nicht aber die allgemeine völkerrechtliche Vertretung übertragen worden. Schließlich sind weder das Saargebiet noch der Völkerbund Staaten, das Saargebiet außerdem nicht Vertragsteil im Saar-Statut und nur zwischen Staaten kann ein völkerrechtliches Schutzverhältnis als Protektorat bestehen.

4. Verwaltungsmandat.

Der Vergleich mit dem völkerrechtlichen Verwaltungsmandat, das begrifflich streng zu scheiden ist von dem Mandat in Art. 22 der Völkerbundssatzung, geht gleichfalls, wie schon der mit dem Coimperium, auf einen geschichtlichen Vorgang zurück.[11] Im Berliner Kongreß 1878 erhielt Oesterreich-Ungarn das Besatzungs- und Verwaltungsrecht für Bosnien und die Herzegowina; im selben Jahre schloß England einen Vertrag mit der Türkei, der ihm auf Cypern die gleichen Rechte einräumte. In diesen beiden Verwaltungsmandaten blieb die Staatshoheit bei der Türkei, sie gestaltete sich aber zu einem bloßen Scheinrecht, sodaß schon 1908 Oesterreich durch Aehrenthal zur Annexion schritt — ohne großen Widerspruch der Türkei, aber unter aufgeregtem Protest der „zivilisierten Nationen", die sich eifrig als Hüter des Berliner Vertrags bekannten.

Im Saargebiet besteht aber nicht nur als Scheinrecht, sondern auch tatsächlich, die deutsche Staatshoheit fort.[12] Ferner hat Wilson ausdrücklich die Schaffung eines Mandates abgelehnt; der VB. regiert im Saargebiet nicht als ‚Beauftragter' (Mandatar), sondern als ‚Treuhänder' und ist in seiner Stellung viel stärkeren Bindungen unterworfen. Schließlich ist das völkerrechtliche Verwaltungsmandat stets auf unbeschränkte Dauer übertragen[13] und nähert sich dem endgültigen Gebietsverlust, den es vorbereitet. Im Gegensatz dazu ist die Rechtsstellung des Saargebiets zeitlich begrenzt auf 15 Jahre.

5. Staatsdienstbarkeit. (Servitut).

Von einer größeren Gruppe deutscher Schriftsteller ist der Gedanke einer Staatsdienstbarkeit zur Erklärung der völkerrechtlichen Stel-

---

11) **Frank, S. 15 und ihm folgend: Kremer, S. 59, 63.**

12) so: Schramm, S. 59, 71 unter Verkennung der Rechtsgrundlagen des Saar-Statuts.

13) Allot, S. 79; Coursier, S. 39 führen noch das Beispiel der peruanischen Provinzen Tacna u. Arica an, für die ein Mandat zu Gunsten Chiles begründet werden sollte. 1883.

14) Andres, S. 27; Rönne, S. 53; Hatschek, S. 161; F. Stier-Somlo, in: Hdwb. d. Rechtswiss., Bd. V, S. 212 Art. Saargebiet. Leipzig-Berlin 1928. — K. Strupp: Theorie u. Praxis d. Völkerrechts. Berl. 1925, S. 47 ff.

lung des Saargebiets herangezogen worden.[14] Eine solche Staatsdienstbarkeit zu Gunsten des VB.'s und zu Lasten Deutschlands muß von drei Voraussetzungen getragen sein.

a) Sie darf nicht einseitig auferlegt sein, sondern muß den Interessen der Allgemeinheit entsprechen.

b) Ihre Dauer muß unbeschränkt sein.

c) Sie muß eine Einschränkung der Gebietshoheit enthalten.

Trotz der großen Zahl der unterzeichnenden Mächte des Versailler Vertrags ist die erste Voraussetzung nicht gegeben. Denn ebenso wie das Befestigungsverbot der Rheinlande auf 50 km rechts des Rheines, stellt die Einschränkung der deutschen Staatsgewalt im Saar-Statut eine einseitig auferlegte Belastung zu Gunsten Frankreichs dar. Art. 42, 46 d. Vers. Vertr.

Die Belastung Deutschlands nach dem Saar-Statut ist zeitlich begrenzt. Art. 49, II, erfüllt also auch nicht die zweite begriffsnotwendige Voraussetzung der Staatsdienstbarkeit.[15] Die stärksten Zweifel erheben sich aber bei der Frage, ob aus der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets eine Einschränkung der deutschen Gebietshoheit gefolgert werden kann. Von verschiedener Seite wird überhaupt die Zulässigkeit einer solchen völkerrechtlichen Einschränkung verneint, und damit jede Staatsdienstbarkeit abgelehnt, weil sie einen überwundenen privatrechtlichen Begriff in das Völkerrecht hineinzutragen versuche.[16]

Der heute abgelehnte sachenrechtliche Begriff der Staatsdienstbarkeit ist von der vergangenen patrimonialen Auffassung der Gebietshoheit abgeleitet. Danach stand dem Landesfürst das Staatsgebiet als Eigentum zu (Dominium). Seine Staatsgewalt fand ihren Ausdruck in der freien Verfügungsgewalt über das Staatsgebiet: Subditi cedunt soli.[17] Nach der herrschenden Auffassung unserer Zeit gibt es nur eine an „Personen gebundene Gebietshoheit" als Erscheinungsform der Staatshoheit (Imperium). Die Staatshoheit ist nicht dinglicher Natur und kann deshalb nicht Gegenstand einer Staatsdienstbarkeit sein.[18]

15) Gonsiorowski, S. 353; Wehberg, S. 9.

16) Besonders: Jellinek, Gg., S. 404, 405. Henrich, in Strupps Wörterb. Bd. II, S. 533. Biesel, S. 31 u. dort angeführt der Haager Schiedshof in der Neufundland-Fischereifrage.

17) Den Gipfel dieser in die Hand des Landesfürsten gelegten unumschränkten „Souveränität" brachte nach der Anerkennung im Westfälischen Frieden von 1648 die Wende zum 18. Jahrhundert mit einer Hochflut von ‚Gebietsverfügungen'.

18) Vgl. Hamel: Das Wesen des Staatsgebiets. Oeffentl.-rechtl. Abhandlungen, Heft 14. Berl. 1933, S. 97, 124 ff.

b) Die Einordnung nach den völkerrechtlichen Formen des Versailler Vertrags.

1. Das Mandat des Völkerbundes.

Ein Vergleich der Rechtsstellung des Saargebiets mit dem Mandat des Völkerbundes nach Art. 22 Völkerbunds-Satzung kann nur geeignet sein die tiefgehende Verschiedenheit zwischen diesen beiden Rechtsformen aufzudecken. Zwar verzichtet Deutschland in Art. 119 VV. auf alle Rechte und Ansprüche aus seinen Schutzgebieten. Dieser Verzicht bedeutet, wie der in § 35 b des Saar-Statuts einen vollen Verzicht auf die Staatshoheit. Er beweist außerdem nochmals, daß der Verzicht auf die Regierung in Art. 49 sich nicht notwendig auf die Staatshoheit erstreckt. Bei dem Mandat des VB.'s geht die Staatshoheit auf diesen über, und die „Mandatare des Bundes“ sind nur Beauftragte, die die Vormundschaft (tutelle) im Namen des Bundes führen über die Mandatsgebiete. Art. 22 VB.-Satzung, Abs. II.[19]

Es besteht aber eine Wesensverwandtschaft zwischen der „tutelle“ des Art. 22, II und der „capacity of trustee“.

2. Das Protektorat des Völkerbundes über Danzig.

Der gemeinsame Gedanke ist hier wie bei dem eben dargestellten Vergleich mit dem Mandat des Völkerbundes, daß auch Danzig in ein völkerrechtliches Verhältnis zum Völkerbund gestellt ist. Doch sind die Befugnisse, die sonst dem Schutzstaate übertragen sind, geteilt. Die völkerrechtliche Vertretung der freien Stadt Danzig übernimmt Polen; gegen diese „Vertretung“ schützt Danzig der Völkerbund und garantiert ihm seinen Bestand.[20] Im Saargebiet übt der VB. nicht den Schutz, sondern die Regierung als Treuhänder, und das Saargebiet ist außerdem im Gegensatz zu Danzig ‚kein Staat‘.

3. Abstimmungs-Verwaltungsgebiet.

Gemäß Art. 87, 95—97, 109 Vers. Vertrags sind in den Abstimmungsgebieten Oberschlesien, Westpreußen und Schleswig völkerrechtliche Abstimmungs-Kommissionen eingesetzt worden. Diese hatten nur den Zweck, die Abstimmung vorzubereiten und bis zu deren Durchführung die betreffenden Gebiete zu verwalten. Die Regierung des VB. im Saargebiet ist demgegenüber zur Sicherung der in Art. 46 erwähnten Rechte geschaffen, und die Reg.-Komm. erhält erst nach dem Ende der zeitweiligen Herrschaft die Stellung einer Abstimmungskommission.

19) Nach der herrschenden Ansicht in Deutschland. — E. G. Mohr: Die Frage der Souveränität in den Mandatsgebieten. Diss. Leipz. 1928, S. 20.

20) Biesel, S. 34; K. L. Schröder: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs. Breslau 1927, S. 37.

c) Das Saargebiet als völkerrechtliches Gebilde eigener Art (sui generis) im Lichte der Grundgedanken des Saar-Statuts.

Die angestellten Vergleiche der Rechtsstellung des Saargebiets mit den dem Völkerrecht eigenen Grundformen haben nur dahin geführt, den tiefen Gegensatz und die Unvereinbarkeit gegenüber diesen gegebenen Grundformen des Völkerrechts klarzustellen. Aus der Gegensätzlichkeit und der Erkenntnis des unbedingten Andersseins kann jedoch eine Deutung des völkerrechtlichen Wesens für das Saargebiet nicht hervorgehen. Aber der Vergleich mit den Völkerrechtsformen der anderen neugeschaffenen Gebilde des VV.'s weist einen Weg. Wie diese Gebilde, Freie Stadt Danzig u. d. Mandatsgebiete, so ist auch das Saargebiet — durch die ganz eigenartige Rolle, die der neue Rechtsträger des Völkerrechts: Völkerbund, entsprechend seinen im Vorspruch (Präambel) zur Völkerbunds-Satzung niedergelegten idealen Aufgaben, übernimmt — in seiner völkerrechtlichen Eigenart aus seiner Stellung zum VV. zu begreifen. Diese Folgerung führt notwendig zu dem Schluß, daß das Wesen der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets nur aus seinen Grundgedanken, aus dem Saar-Statut und damit aus sich selbst allein erklärt werden kann. Da das Saargebiet aber irgendwie staatlicher Natur ist — allerdings durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschaffen —, so handelt es sich um ein völkerrechtliches Gebilde eigner Art.[21]

Das völlig Neuartige seiner Stellung liegt vor allem darin, daß die natürlichen Voraussetzungen, auf denen sich selbst ein staatsähnliches Wesen aufbaut, Gebiet und Volk, hier in keiner Verbindung mit der idealen Gewalt des VB.'s und der ausübenden Gewalt seines Organs, der Regierungs-Kommission stehen. Denn das Staatsgebiet gehört auch völkerrechtlich zu Deutschland, Art. 28 u. 48 VV., und die Staatsangehörigen sind Deutsche, § 27. Beide, Gebiet und Volk, sind nicht von sich aus bezogen auf die herrschende Gewalt, das Saarvolk ist nicht Rechtsträger; beide sind gleichsam nur Rahmen und Gegenstand einer räumlich wie persönlich landfremden Gewalt, die ihre Daseinsberechtigung aus der Anlehnung an ein „Statut", an eine Spanne zeitbegrenzten Rechts und schließlich aus der Ableitung ihrer Gewalt von einem „Hohen Völkerbund" erweisen will (vgl. Art. 49 u. § 16).

Nur wenn man sich vergegenwärtigt, daß das Saargebiet im VV. geschaffen wurde, um die wirtschaftlichen Rechte Frankreichs dem Streit zwischen Deutschland und Frankreich zu entziehen, wird

21) so zuerst: Coursier, S. 43 u. Allot, S. 86, Biesel, S. 37; Katsch S. 26; Schramm, S. 91 unter Annäherung a. d. Rechtsfigur d. friedl. Besetzung.

der Sinn seiner Rechtsstellung aus der zeitweiligen Uebertragung der Regierungsgewalt an den Völkerbund greifbar. Diese muß notwendig mit dem Ende der Eigentumsrechte Frankreichs abgelaufen sein. Gewählt ist die besondere Form des Regierungsverzichtes unter Belassung der Staatshoheit bei Deutschland in Art. 49, um die Rechte der Bevölkerung zu sichern, § 46. Keine andere „Macht" wäre besser dazu geeignet, diese Aufgabe unparteilich zu erfüllen, als der mit so wenig Macht begabte Versailler Völkerbund.

Gerade weil der VB. als Macht höheren Grades gedacht war, brauchte ihm statt eines Mandats nur die Regierung zu treuen Händen übertragen werden unter Ausschluß der Staatshoheit.

Die Trennung von Staatshoheit und inneren Regierungsbefugnissen auf der Grundlage der Treuhänderstellung des VB.'s, sowie der begrenzte Zeitraum der Saar-Rechtsordnung, sind die wesentlichsten und einmaligen Merkmale der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets.

a) Das Saargebiet als Rechtsträger des Völkerrechts.

Indem das Saargebiet als völkerrechtliches Gebilde eigner Art behandelt wird, ist es nicht etwa auch als Rechtsträger des Völkerrechts anerkannt. Das Saargebiet ist kein Staat, aber ein staatlich geartetes Gebilde. Als solches könnte es nur beschränkt völkerrechtsfähig sein.

Wonach wird die Völkerrechtsfähigkeit des Saargebietes bestimmt?

Sicher nicht durch eine von der Reg.-Komm. angemaßte Handlungsfähigkeit, die im völkerrechtlichen Verkehr mit dritten Staaten anerkannt worden ist.[22] Diese Anerkennung wäre ohne Bedeutung für die Völkerrechtsfähigkeit des Saargebietes, denn hierüber entscheidet allein das Saar-Statut. Die Regierungsgewalt nach Art. 49 ergibt keinen Anhalt, und die einzige rein völkerrechtliche Befugnis in § 21 kann die Reg.-Komm. sogar nach freiem Ermessen auf andere Mächte übertragen, wovon auch Gebrauch gemacht worden ist. Da auch diese Befugnis der Reg.-Komm. nach § 21 eine äußerst eng auszulegende Beschränkung der Staatshoheit Deutschlands enthält, so kann aus ihr allein nicht die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit des Saargebietes gefolgert werden. Im Einklang mit den Grundgedanken der Treuhänderschaft unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der Rechte Deutschlands muß daher die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit, von deren Bestehen auch

22) Lüttger, S. 219. — Biesel, S. 38. — Allot, S. 82. — Coursier, S. 34.

die Handlungsfähigkeit abhängt, für das Saargebiet abgelehnt werden.[23]

Das Saargebiet kann daher auch keine Staatsverträge schließen, ganz gleich ob es sich um politische Verträge oder zwischenstaatliche Verwaltungsverträge handelt. Entgegen dem Grundsatz der treuhänderischen Verwaltung hat aber die Reg.-Komm. den Beitritt des Saargebietes zu den drei großen zwischenstaatlichen Verwaltungsgemeinschaften angemeldet, und ist auch aufgenommen worden. Es handelte sich dabei um den Weltpost-Verein, den Welttelegrafen-Verein und die Berner Konvention über den Eisenbahn-Frachtverkehr.[24] Alle drei Verwaltungsgemeinschaften haben das Saargebiet aufgenommen, obwohl grundsätzlich nur Staaten oder zum mindesten völkerrechtsfähige politische Gebilde Mitglieder sein dürfen. Deutschland hat mit Recht gegen diese Abmachungen Einspruch erhoben.[25] Da das Saargebiet noch Bestandteil des Deutschen Reiches ist, so gehörte es kraft seiner Zugehörigkeit zu Deutschland diesen Verwaltungsgemeinschaften bereits an. Die Reg.-Komm. ist weder durch eine innenpolitische Notwendigkeit, noch durch eine völkerrechtliche Befugnis zum Abschluß dieser Staatsverträge ermächtigt gewesen. Durch die Abmachungen wird Deutschland nicht verpflichtet. Der Völkerbund bund ist aber für diese völkerrechtswidrige Verletzung des Saar-Statuts durch sein Organ, Deutschland als dem Cestui que trust und Vertragsgegner des Saar-Statuts doppelt verantwortlich.

b) Die Stellung des Saargebietes.

1. Zu Deutschland.

In Art. 49 wird auch das völkerrechtliche Verhältnis des Saargebiets zu Deutschland bestimmt. Deutschland hat nur auf die Regierung im Saargebiet verzichtet, die Staatshoheit hat es behalten. Dies bedeutet, daß Deutschland, abgesehen von der Ausnahme in § 21, der das Konsularrecht zum Teil Deutschland entzieht, völkerrechtliche Hoheitsrechte über das Saargebiet zustehen, auch wenn es sie nicht ausübt. Deutschland hat daher das aktive und passive Gesandtschaftsrecht für seine im Saargebiet lebenden Staatsangehörigen behalten.

---

23) so mit abweichender Begründung: Frank, S. 27; Katsch, S. 30.

24) Biesel, S. 88. Vgl. Simons: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebiets in Grundlagen des Saarkampfes, Handbuch zur Volksabstimmung Zeitschr. f. Politik 1934, S. 108, 107.

25) Erstens: Note v. 28. 12. 1920, betreff. Weltpostverein, Weißb., S. 102. — Zweitens: Noten v. 26. 1. u. 2. 2. 1921, Welttelegraphenverein, Weißb. S. 104, 05. — Drittens: Note v. 20. 12. 1920 geg. d. Berner Konvention, Weißb., S. 111.

Das Saargebiet bildet einen Teil des Deutschen Reiches. Art. 28, 48 VV.'s. Es ist im Verhältnis zu Deutschland Inland, allerdings unter Vorbehalt des § 31, der es in zollrechtlicher Hinsicht Deutschland gegenüber zum Ausland macht, indem das Saargebiet in das französische Zollsystem einbezogen wird, wodurch Frankreich die Zollhoheit im Saargebiet erhält.

Nach § 22 haben das Deutsche Reich und die ehemaligen Länder das Staatseigentum an dem im Saargebiet belegenen Vermögensstücken behalten. Die Reg.-Komm. hat ein Nutznießungsrecht eingeräumt bekommen. Aehnliches gilt auch von den an die Reg.-Komm. zu übergebenden amtlichen Urkunden und Archiven § 20.

Die Staatsangehörigkeit der im Saargebiet lebenden deutschen Einwohner bleibt unberührt.

Wohl als wichtigstes Hoheitsrecht ist Deutschland das Recht verblieben, Staatsverträge über das Saargebiet abzuschließen. Von diesem Recht hat Deutschland zwei Mal Gebrauch gemacht:

1. Es hat mit der Botschafterkonferenz ein Grenzberichtigungsabkommen getroffen über die Grenzen zwischen Deutschland und dem Saargebiet. Dieses Abkommen ist ein innerstaatlicher Vertrag, bei dem die Botschafter-Konferenz für die spätere Reg.-Komm. eingetreten war. Zuständig wären nach dem Saar-Statut für einen solchen Vertrag die Deutsche Regierung und die Reg.-Komm. im Saargebiet, da es sich um eine innerstaatliche, verwaltungsrechtliche Grenzregelung handeln würde.
2. Deutschland hat in einem zweiten, äußerst wichtigen Fall, im Dezember 1926 [26] mit Frankreich einen völkerrechtlichen Grenz-Berichtigungs-Vertrag über die Grenze zwischen Frankreich und dem Saargebiet geschlossen. Für Frankreich war völkerrechtlich zuständig der französische Staat, für Deutschland entsprechend das Deutsche Reich und nicht die Reichsregierung.

Für die praktische Auswirkung der Rechte Deutschlands im Rahmen des Saar-Statuts ist dieser Vertrag das einzige und wichtigste Zeugnis der Anerkennung seines Rechtes auf das Saargebiet.

Durch dieses Abkommen wird nämlich bewiesen:

1. daß das Saargebiet auch weiterhin dem deutschen Staatsgebiet angehört; denn der Vertrag enthält eine Gebietsabtretung in Form eines Gebietsaustausches von beiden Seiten.
2. daß Deutschland die Staatshoheit im Saargebiet behalten hat; denn nur dann kann es über sein Gebiet im Saarland durch Abtretung völkerrechtlich verfügen;

26) Held: Fremdverwaltetes Gebiet „Saargebiet" im: Jahrb. d. öffentl. Rechts 1923-24., XII. S. 328 ff. — Voigt: Art. Saargebiet in: Bitter, Hdwb. d. preuß. Verwaltung, Bd. II, S. 516 ff.

3. daß Deutschland das Recht des völkerrechtlichen Vertragsschlusses für das Saargebiet besitzt; denn es handelt sich bei diesem Grenzberichtigungsvertrag um einen völkerrechtlichen Vertrag.

Das Grenzaustauschabkommen Deutschland-Frankreich über das Saargebiet ist der stärkste Beweis dafür, daß Deutschland die Staatshoheit nicht bloß als „nudum jus", sondern als echten Inbegriff der Hoheitsrechte im Saargebiet besitzt und ausübt. —

2) Die Stellung des Saargebiets zu Frankreich.

Frankreich hat in Kap. I des Saar-Statuts das lasten- und schuldenfreie Eigentum an den gesamten Saargruben erhalten und zur Sicherung seines durch Völkerrecht „kraft Gesetzes" erlangten rein privatrechtlichen Eigentums- und Ausbeutungsrechts ist das Saargebiet der Regierung durch die Kommission des Völkerbundes unterstellt worden. (Art. 46, § 16.)

Irgend eine besondere völkerrechtliche Rechtsstellung hat Frankreich im Saargebiet damit nicht erlangt, es kann nur die Wahrung seiner Rechte aus Kap. I als Mitunterzeichner des VB. verlangen. Frankreich hat kein unmittelbares Recht gegenüber dem VB. als Treuhänder und der Reg.-Komm. als dessen Organ.

Die spärlichen politischen Rechte, die Frankreich im Saar-Statut erhalten hat, sind nur der Ausfluß seiner wirtschaftlich erdrückenden Machtstellung auf Grund des Kap. I. In politischer Hinsicht sind nur drei Rechte Frankreichs von Bedeutung.

Das Recht, eigne Schulen als ‚Nebenanlagen' auf seinen Gruben zu halten nach § 14, kann selbstverständlich nur als ein Recht auf französischen Unterricht für die Kinder der französischen Werkangehörigen verstanden werden. Im Verein mit der ihm willfährigen Reg.-Komm. unter dem frz. Präsidenten Rault, hat Frankreich den ungeheuerlichsten Mißbrauch mit diesem ‚Recht' getrieben und unter Anwendung der niedrigsten wirtschaftlichen Druckmittel die Kinder der von ihm abhängigen deutschen Werkleute in diese Stätten der gemeinsten französischen Propaganda gepreßt.[27]

Als scheinbar politische Rechte hat Frankreich in § 31 Zolleinheit mit dem Saargebiet und in § 32, unbeschränkten Umlauf des französischen Geldes erhalten. Unter Verletzung der nach § 32 aufrecht erhaltenen deutschen Münzhoheit ist der französische Frank von der Reg.-Komm. am 1. Juli 1923 als gesetzliches Zahlungsmittel erklärt worden.[28]

27) Vgl. Fittbogen: Die französischen Schulen im Saargebiet. Berlin 1925. — Molenbroek, Pieter: Das Saargebiet unter der Herrschaft des Völkerbundes. Südd. Monatshefte Heft 9, Juni 1925, S. 24 ff.

28) Vgl. Savelkouls: Der Franc im Saargebiet. Münchn. volkswirtschaftl. Studien, 145. Stk. Stuttg. u. Berl. 1921. Weißbuch, S. 286, S. 299.

V. Abschnitt:
Die völkerrechtliche Stellung der Einwohner des Saargebiets.

Die rechtliche Stellung der Einwohner bleibt in ihren maßgebenden persönlichen Beziehungen zur Staatsgewalt unverändert. (§ 27.)

Sie werden von einer anderen, ihnen fremden Gewalt regiert, aber das Rechtsverhältnis der Staatsangehörigkeit mit seiner Treupflicht und dem entsprechenden Anspruch auf völkerrechtlichen Schutz bleibt gegenüber dem Land ihrer Abstammung bestehen.[1]

Da bis auf eine ganz geringe Zahl alle Einwohner des Saargebiets Deutsche sind, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, wird nur ihre Rechtsstellung behandelt. Nach dem Saar-Statut haben sie gemäß § 27 auf Grund ihrer aufrechterhaltenen Staatsangehörigkeit vor ihrem Heimatland den Anspruch auf Schutz vor Ausweisung und Auslieferung an eine fremde Gewalt, und den Anspruch auf völkerrechtlichen Schutz, sobald sie sich außerhalb des Saargebietes befinden. Sie können jede andere Staatsangehörigkeit erwerben, nur folgt aus dem Erwerb der neuen der Verlust der alten Staatsangehörigkeit. (§ 27.)

Gegen diese Rechte der rein deutschen Bevölkerung hat die Reg.-Komm. durch die berüchtigte Verordnung v. 15. 6. 1921 [2] unter offensichtlichem Mißbrauch ihres Auslegungsrechtes nach § 33, I einen entscheidenden Schlag geführt. Diese Saar-Einwohner-Verordnung verstößt gegen den Grundgedanken des Kap. II in Art. 46 und des § 27 unter dem falschen Vorgeben, den „zweifelhaften" Begriff des Saareinwohners in § 27 auszulegen. In Wahrheit stellt aber diese Verordnung neue Grundsätze für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit im Saargebiet auf nach dem Aufenthalt, der Anstellung im öffentlichen Dienst und einem früheren Wohnsitz, die

1) Die Reg. Kom. hat selber anerkannt daß die Personalhoheit des deutschen Reiches im Saargebiet uneingeschränkt fortbesteht! vgl. Die Frankfurter Protokolle v. 17. XI. 1923 und v. Juli 1923. Simons im Handbuch zur Volksabstimmung S. 120.

2) L. Maisch: Zum Verständnis d. Saargebiets u. zur Verständigung. Solothurn 1933, S. 16 ff. — Amtsblatt d. Reg.-Komm. Weißbuch, S. 90.

eine völlige Durchlöcherung der Rechte der deutschen Bevölkerung in § 27 bedeuten und auf die Schaffung einer gänzlich unnötigen „Saarangehörigkeit" hinauslaufen.[3]

Durch eine Verordnung v. 7. 7. 1920 hat die Reg.-Komm. ebenfalls gegen ihre Treuhänderverpflichtung aus Art. 46, § 16 verstoßen, indem sie statt pflichtgemäß die Wahrnehmung der Auslandsinteressen der deutschen Bewohner des Saargebiets an Deutschland zu übertragen, diese an Frankreich entgegen dem Sinn und Zweck des § 21 übertragen hat.

Die frz. Regierung ist durch die Annahmeerklärung einer Wahrnehmung des völkerrechtlichen Schutzes aller im Ausland ansässigen Saarländer unter Verletzung des VB.'s weit über das Angebot der Reg.-Komm. hinaus gegangen.[4] Gegenüber diesen anderen Verletzungen ihrer verbürgten Rechtsstellung[5] hat sich die deutsche Saarbevölkerung mit allen Mitteln zu verteidigen gesucht. Da ihr aber alle politischen Rechte in Deutschland genommen sind und die Rechte nach dem Saar-Statut ständig durch die Zusammenarbeit der französischen Gewaltpolitik mit den Verselbständigungsabsichten der Reg.-Komm. geschmälert worden sind, so hat sie während der Herrschaft des VB.'s fast die Stellung einer völkerrechtlichen Minderheit bekommen in einem rein deutschen Lande.

---

3) Andres, S. 70.
4) Weißbuch, S. 85; Maisch, S. 22; Journ. officiel März 1920, S. 65.
5) Andres, S. 65; vgl. die Bedrückung d. Saareinwohner durch d. Anwesenheit d. frz. Truppen. durch d. Ausübung d. Militärgerichtsbarkeit, durch d. zahlreichen ungerechtfertigten Ausweisungen bis zum Jahre 1923.

VI. Abschnitt:
Die völkerrechtliche Stellung der Staatsgewalt.

Die völkerrechtliche Stellung der Staatsgewalt im Saargebiet wird bestimmt durch Art. 49 u. § 16 ff. Die Staatsgewalt ist dem Völkerbund zu treuen Händen übertragen, während die Ausübung der Reg.-Komm. anvertraut ist nach § 16.

A) Die Rechtsstellung der Regierungskommission und des Völkerbundrates in ihrem Verhältnis zueinander.

Die Reg.-Komm. muß grundsätzlich als Organ des VB.'s, der seinerseits wieder durch den Völkerbundsrat handelt, und nicht als dessen Vertreter angesehen werden.[1] Denn die Reg.-Komm. wird durch den Völkerbundsrat geschaffen § 17, I; er ist Aufsichtsorgan, das ein umfassendes Eingriffsrecht in die persönliche Zusammensetzung der Reg.-Komm. erhalten hat. (§ 17, II, § 18.)

Die in § 17, I durch den VB. vorzunehmende Verteilung der Mitglieder der Kommission auf die Angehörigen verschiedener Staaten, ist geeignet eine unparteiliche Zusammensetzung der Reg.-Komm. zu gewährleisten. Nach § 18 hat der Völkerbundrat (VBR.) das Recht, den Vorsitzenden der Kommission zu ernennen, der die ausschlaggebende ausführende Stelle (Agent exécutif) in der Reg.-Komm. einnimmt. Maßgebend für die Stellung der Reg.-Komm. zum VBR. sind die „Instruktionen des Völkerbundsrates für die Regierungs-Kommission" v. 13. 2. 1920. Hiernach wird gleich zu Anfang unter Punkt I „die Reg.-Komm. für die Handhabung ihrer Befugnisse dem VBR. verantwortlich" gemacht. Eine solche Verantwortung der Reg.-Komm., die niemals einen Vertreter treffen könnte, rechtfertigt ebenfalls die Annahme, daß die Reg.-Komm. Organ des Völkerbundrates ist.

Der Verantwortlichkeit der Reg.-Komm. entspricht auf der anderen Seite ein Kontrollrecht des VBR.'s, das sich allerdings nicht

---

1) F. Groten: Ztschr. f. Politik 1931, Heft 7/8, S. 465 ff.

auf die Einzelheiten der Regierung erstrecken soll. Als Mittel der Kontrolle durch den VBR. dienen die im Journal officiel des VBR.'s in bestimmten Abständen erscheinenden Berichte der Reg.-Komm. über ihre Tätigkeit andrerseits das unmittelbare Eingriffsrecht des VBR.'s nach § 17 u. § 18.

B) Die völkerrechtliche Eigenart der Regierungskommission und die Ausübung der Staatsgewalt.

Wenn auch, wie eben dargelegt, nach dem Wortlaut des Saarstatuts der VBR. als Organ des VB. unmittelbar über der Regierungstätigkeit der Reg.-Komm. stehen soll, so ist doch die tatsächliche Ausübung der Staatsgewalt allein der Reg.-Komm. anvertraut § 16.

Nachdem aber die Reg.-Komm. erst einmal durch den Völkerbundsrat geschaffen war, hat sie sich in ihren ersten Regierungshandlungen von den organischen rechtlichen Bindungen, die ihr nach ihrer Entstehung gegenüber dem VB. anhafteten, entfernt, und schließlich ihren rechtlichen Ursprung verleugnet, indem sie sich auf einen Boden stellte, den sie sich in schrankenloser Auslegung und Ausübung der ihr nur anvertrauten Herrschgewalt selbstherrlich geschaffen hatte.

Das Streben der Reg.-Komm. als Träger der Regierungsgewalt, die reinen Machtgrundlagen ihrer Regierungshandlungen von vornherein auf eine rechtliche Grundlage zu stellen, zeigt sich klar in den drei Urteilen des Obersten Gerichtshofes für das Saargebiet aus der Regierungszeit des französischen Präsidenten Rault — als der Oberste Gerichtshof noch das reine unverfälschte Sprachrohr der Ansichten der Reg.-Komm. darstellte.[2]

In diesen Urteilen handelt es sich im wesentlichen um die Auseinandersetzung mit vermögensrechtlichen Ansprüchen die von deutschen Beamten gegen die Reg.-Komm. wegen ungerechtfertigter Entlassung erhoben wurden. Die Rechtsgrundlage für die angefochtenen Maßnahmen bildete eine Verfügung vom 16. 3. 1920, durch die sich die Reg.-Komm. als eine neue Staatsgewalt aus eigenem Recht vorstellte und sich eine besondere Bestätigung und Neuverpflichtung der deutschen Beamten vorbehielt, die von ihr nach dem Saarstatut übernommen werden sollten § 23.

Wenn in diesen Urteilen scheinbar nur staatsrechtliche Vorfragen entschieden werden, so treffen diese Fragen in Wahrheit Ursprung und Wesen der Staatsgewalt, die von der Reg.-Komm. ausgeübt werden soll im Rahmen des Saarstatuts — und damit die Grund-

2) Urteile vom 19. 3. 24; 20. 10. 25; 17. 11. 25 veröffentlicht in den Mitteilungen der Entscheidungen des Ob. Ger. H. f. d. Saargeb. in Saarlouis, Jahrg. 24 u. 26.

fragen der völkerrechtlichen Stellung der Staatsgewalt im Saargebiet. Denn die Staatsgewalt im Saargebiet ruht ja letzten Endes auf völkerrechtlicher Grundlage.

In dem Urteil des Ob.Ger.H. vom 17. 11. 1925 ist in der Begründung in Erwiderung auf ein deutsches Rechtsgutachten auf die Frage der Staatshoheit und Staatsgewalt im Saargebiet zurückgegangen.

Die Reg.-Komm. nimmt zu dieser wichtigen Frage selbst Stellung durch den Ob.Ger.H. und versucht eine Rechtfertigung ihrer Verfügung vom 16. 3. 1920. Sie gründet ihre Machtbefugnis zwar zunächst noch auf ihre völkerrechtliche Herkunft, läßt aber außer acht, daß sie erst durch den VBR. als Organ des VB. geschaffen wurde und geht in der Begründung glatt an dem Angelpunkt ihres Daseins und Handelns, der Treuhandverpflichtung und zeitlichen Bedingtheit ihrer Stellung vorbei.

Die Reg.-Komm. geht aus von den §§ 19, 23 des Saarstatuts, aus denen sie nicht etwa eine Gebundenheit an die übernommenen und fortbestehenden rechtlichen Verpflichtungen herleitet, sondern sie sieht in ihnen nur die drückende und äußerst eng auszulegende Einschränkung ihres eigenen staatlichen Willens. Dabei läßt sich aber die Frage nach der Berechtigung zu solch freiem Handeln nicht umgehen, und diese führt zu dem völkerrechtlichen Ursprung der Staatsgewalt, zur Frage nach der Staatshoheit.

Die Reg.-Komm. macht sich die Auffassung von Jellinek zu eigen, die Staatshoheit, von ihr bezeichnet Souveränität, sei nur ein Begriff rein formaler Natur, als solcher natürlich unteilbar und „darüber, daß die Souveränität bei Deutschland verblieben ist, gibt es in Wirklichkeit gar keinen Streit . . . dasjenige, worauf es in dieser Frage ankommt, ist lediglich die Staatsgewalt“.[3]

Mit diesem Gedanken will die Reg.-Komm. die nach richtiger Auffassung unteilbare Staatshoheit — den Inbegriff der gesamten Staatsgewalt — zergliedern in ein Begriffliches, rein Rechtliches, die Souveränität und ein mehr Tatsächliches, die Staatsgewalt. Durch diese „Teilung der Gewalten“ erhält Deutschland den leeren Mantel der „Souveränität“, während die Reg.-Komm. die vollinhaltliche Staatsgewalt auf sich nimmt. Dabei werden die Rechte Deutschlands als Treugeber, Cestui que trust und späterer Anwärter auf die Staatshoheit zusammengefaßt als „ein Begriff rein normaler Natur“.

Schwieriger gestaltet sich die Frage nach dem Wesen der Staatsgewalt, die die Reg.-Komm. nun allein innehaben soll. Denn die Staatsgewalt als umfassendster Ausdruck der Gebietshoheit und Per-

3) Vergl. das Urteil d. Oberst. Ger. H. i. d. Mittlg. d. Entscheidg. a. d. Jahrg. 1926/27.

sonalhoheit muß ursprünglich und unabhängig sein. Der Staatsgewalt, die die Reg.-Komm. für sich beansprucht und ausübt, fehlt aber nicht nur die gebietliche und volkliche Grundlage, sondern auch das Merkmal der Eigenständigkeit, weil sie nach ihrer Entstehung, Dauer und Auswirkung begrenzt ist.[4]

In dem Bewußtsein der schwankenden Rechtsgrundlage auf die sie ihre staatlichen Willensäußerungen gründen muß, sucht die Reg.-Komm. nach einer stärkeren Verwurzelung und findet sie in klassischer Folgerichtigkeit ihrer Beweisgründung in dem Unrechtszustand, den sie durch ihre Verfügunng sich selbst erst geschaffen hat.

Die Souveränität steht nach der Auffassung der Reg.-Komm. bei Deutschland als ein nudum jus, die Staatsgewalt aber nicht, denn ihre Ausübung ist suspendiert. Irgend eine staatliche Gewalt muß aber auch im Saargebiet herrschen, denn sonst entstünde ein „unerträgliches Vacuum". In dieses Vacuum steigt die Reg.-Komm. aus eigenen Gnaden, unbeschwert durch Bedenken ihres abgeleiteten Ursprungs und ihrer völkerrechtlichen Gebundenheit, denn „selbst wenn das Imperium nicht originär sein sollte, so würde der Charakter als eines wirklichen staatlichen Imperiums doch nicht aus der Welt geschafft". Die etwa auftauchende Frage, wodurch denn die Handlungen der Reg.-Komm. das Vorhandensein eines staatlichen Imperiums, also einer r e c h t l i c h begründeten Staatsgewalt darstellten, wird mit der schlichten Feststellung erledigt „die Staatsgewalt befinde sich nun einmal in den Händen der Reg.-Komm.".[5]

Mit dieser Rechtfertigung ihrer Staatsgewalt hat die Reg.-Komm. selbst den Boden des Rechts verlassen und stellt sich in Widerspruch zu den völkerrechtlichen Grundlagen ihrer Stellung, die sie anfangs wenigstens bedingt auf sich bezogen hatte. Daß diese versuchte Rechtfertigung der völkerrechtlichen Stellung die Reg.-Komm. dahin führen mußte, die Staatsgewalt aus den rein tatsächlichen Machtgrundlagen zu bestimmen und damit die Machtverhältnisse als Maßstab ihrer Rechtsstellung aufzustellen, ist gerade angesichts der sonst geschickten Logik erstaunlich.

Der Schlüssel zu dieser merkwürdigen Auffassung liegt in dem Ausspruch, durch den sich die Reg.-Komm. von der mißglückten rechtstheoretischen Lösung wieder zu der praktischen Seite der im Urteil entschiedenen Rechtsfragen wendet: „Die Uebernahme des Beamtenpersonals wäre eine Bindung des zu präsumierenden freien Willens der Staatsgewalt."

Dieser vorauszusetzende freie Wille wird von der Reg.-Komm. selbst in Anspruch genommen, weil sie sich, vor allem in der Anfangs-

4) Vergl. Andres i. Handb. z. Volksabstimmung S. 184 ff.
5) Vergl. d. angef. Urteil S. 4, II.

zeit ihrer Regierungstätigkeit als einzige und ausschließliche Staatsgewalt im Saargebiet fühlt. Vom Völkerbund in das Saargebiet eingewiesen als „regierende Kommission" (§ 16) hängt ihre Stellung in der Luft: Sie soll das Land regieren und bleibt doch eine landfremde und volksfremde Staatsgewalt. Sie ist völkerrechtlich bedingt und gebunden, nicht aber ursprünglich und unabhängig. Ihre Rechtsgrundlage ist das Saarstatut allein, und aus ihm ergeben sich die beiden Pole ihrer völkerrechtlichen Eigenart: die Einsetzung durch den Völkerbund mit der Bindung ihres staatlichen Willens an den VBR. als übergeordnetes Völkerbundsorgan und andererseits die notwendige Bezogenheit aller eigenen Regierungshandlungen auf die Treuhandverpflichtung Art. 49, § 16.

Die Reg.-Komm. hat zu Anfang ihrer Regierung vor der Entscheidung gestanden, sich entweder streng im Rahmen des Saarstatuts zu halten und nach den Weisungen des Völkerbundrats zu handeln, oder aber die ihr durch die tatsächlichen Verhältnisse an die Hand gegebene Möglichkeit auszuwerten, eine eigenständige Staatsgewalt — allerdings auf reiner Machtgrundlage — zu gründen. Sie hat die rechtlichen Bindungen die ihr als vielleicht zu schwerwiegend erschienen abgestreift, ehe sie zu nicht mehr abzuschüttelnden Fesseln ihres Willens werden konnten, der auf Verwirklichung einer neuen Staatsgewalt von vornherein gerichtet war.

C) Die Verantwortlichkeit des Völkerbundes.

Die grundsätzliche Tragweite der Urteilsgründe erhellt daraus, daß sie von der Reg.-Komm. nicht allein als Festlegung und Rechtfertigung ihrer ersten Regierungshandlungen aufgefaßt worden sind, sondern sie sind darüber hinausgreifend zu einer Magna Charta alles späteren Handelns geworden. Da es zu keiner Zeit ein wirkliches Gegengewicht für ihren Machtausdehnungsdrang gegeben hat, außer in der Theorie des Saarstatuts im Völkerbundsrat, so hat sich die Reg.-Komm. aus der eigenmächtigen vom Völkerbundsrat gebilligten Handlungsfreiheit eine rechtliche Notwendigkeit, jenes „Vacuum" konstruiert, indem sie Berechtigung und Rechtfertigung ihres Handelns gefunden hat. Damit hat sie die ihr im Saarstatut auferlegten Bindungen völkerrechtswidrig in ihr Gegenteil verkehrt, indem sie aus ihnen statt einer Begrenzung eine Ausweitung ihrer Regierungsbefugnisse herleitet.

Es entspricht ihrer Stellung als untergeordnetes Organ des Völkerbundrates, daß die Reg.-Komm. selbst nicht unmittelbar völkerrechtlich verantwortlich sein kann für die Reihe von Rechtsverletzungen, die den Weg ihrer Tätigkeit kennzeichnen; denn sie besitzt ja streng genommen keine völkerrechtliche Selbständigkeit, da ihre höchste

Spitze, der Präsident nur „Agent executif" der Anweisungen des Völkerbundrates ist. Die volle Verantwortlichkeit gegenüber Deutschland als Treugeber und Cestui que trust trifft den Völkerbund unmittelbar in seinem obersten Organ, dem Rat. Denn die auf einander folgenden Rechtsverletzungen der Reg.-Komm. sind doch nur eine Folge der Verletzung der Treuhänderverpflichtung seitens des Rats.

Handeln und Unterlassen der Reg.-Komm. sind eben untrennbar verknüpft mit der Treuhänderverpflichtung des Rates, denn wenn diese auch im Art. 49 als oberster Leitsatz gefordert wird, so wird ihre Ausgestaltung und ihr überragender Rang erst deutlich in dem umfassenden Aufsichts- und Eingriffsrechts, enthalten in dem Abschnitt, der gerade von der Reg.-Komm. und deren Regierungsgewalt handelt. § 16 ff. Die Ausgewogenheit zwischen handelndem und Aufsichtsorgan, die den Schwerpunkt der Entscheidungen sogar nach dem Rat verlegt, ist nach der Anlage wohl geeignet, ein — ungewolltes — Uebergewicht der Reg.-Komm. auszuschalten.

Wenn die hier aufgezeichnete Entwicklung den entgegengesetzten Weg genommen hat, so liegt die Ursache für das völlige Versagen des Rats in der Führung der Regierungsgewalt nicht allein darin begründet, daß seine Aufgabe an der inneren Schwäche des Saarstatuts als einer zeitbegrenzten Rechtsregelung gescheitert wäre. Entscheidend ist, daß der Rat als oberstes Organ des Völkerbundes in seiner inneren Zusammensetzung und seinem nach außen sichtbaren Handeln niemals seine Herkunft und Bindung an das rein politische Machtsystem verleugnen konnte, das ihn — genau wie in der Frage der Kolonialmandate — auch in der Saarfrage seinen wahren Aufgaben und ihm übertragenen Verantwortlichkeiten entfrembet hat.

Der Völkerbund hat in den 15 Jahren seiner Treuhänderschaft der führende Träger der Regierungsgewalt sein sollen und ist doch immer mehr zum Hüter des starren Vertragsmechanismus, des Status Quo — des Geistes von Versailles geworden. Hierin vollendet sich der Kreis, in dem die Entwicklung der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets von Anbeginn beschlossen liegt; er bot nach dem genialen politischen Weitblick des Schöpfers André Tardieu nur zwei im Ergebnis gleiche Entwicklungslinien: Entweder die Ausschaltung jeder gegen Versailles und Frankreich wirklich nach dem Saarstatut handelnden Reg.-Komm. durch das übermächtige, in das freie Ermessen des Rats gestellte Aufsichts- und Ernennungsrecht; oder eine „regierende Kommission", welcher der Rat die weiteste Freiheit in der willkürlichen Ausweitung der in seinem Sinne ausgeübten „treuhänderischen" Regierungsgewalt gewährt, wie sie das Saargebiet dann tatsächlich erlebt hat.

Die geschichtliche Schuld Frankreichs und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Völkerbundes stehen einander bedingend am Anfang und Ende der Kettung des Saargebiets an den Geist von Versailles. So wird am geschichtlichen Beispiel der völkerrechtlichen Stellung des Saargebiets von 1919—1934 noch einmal mit anklagender Deutlichkeit das Schicksal der Völkerbundsidee offenbar. Sie mußte scheitern an der unnatürlichen Verbindung, zu welcher der Gleichheitsgrundsatz Wilsons mit dem Diktatsystem gezwungen wurde. Es gibt keinen größeren inneren Gegensatz in der jüngsten Geschichte Europas als den der unvereinbar sich gegenüberstehenden Begriffe Völkerbund und Versailles. Im Saarstatut hat der Geist Tardieus über Wilson gesiegt — weil im Grunde über das Schicksal des Völkerbundes schon vorher entschieden war. Auch der Gang der Entwicklung im Saargebiet hat diese vorweggenommene Entscheidung nur bestätigt.

Es bleibt die Verantwortlichkeit des Völkerbundes. Sie gibt Deutschland den Anspruch — nicht etwa der den Völkerbund bildenden Staatengesellschaft — auf endliche Erfüllung der Treuhandverpflichtung durch eine gerechte Lösung. Eine solche dauerhafte Lösung der Saarfrage aus den Grundgedanken des Saarstatuts kann so nur bedeuten: völlige „Lösung" des deutschen Saarlandes aus den Händen der Völkerbundsgewalten und der hinter ihnen stehenden und durch sie wirkenden Mächte.

Damit greift der deutsche Anspruch über seinen festbegrenzten Inhalt hinaus und wird zu einer im weittragenden Sinne europäischen Frage und Aufgabe. Eine europäische Frage zu lösen, muß aber vornehmste Aufgabe des Völkerbundes sein. Und wenn nach dem Saarstatut die endgültige Entscheidung dieser Frage in seinen Händen liegt, dann folgt aus dieser Tatsache nicht nur die Verpflichtung, dem Anspruch Deutschlands endlich Genüge zu tun, sondern sie enthält zugleich eine letzte Möglichkeit der eigenen Bewährung für den Völkerbund.

Lebenslauf.

Ich, Ekkart Edmund Eduard **Brückner** wurde am 18. März 1912 als ältester Sohn des Kolonialgouverneurs Edmund Brückner und seiner Ehefrau Charlotte geb. Voß zu Stettin geboren. Nach zweijährigem Hausunterricht kam ich auf das Eckener-Realgymnasium in Berlin-Mariendorf, an dem ich Ostern 1930 die Reifeprüfung bestand.

Im Sommer 1930 studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Berlin und ging zur Fortsetzung dieses Studiums und zur Vervollkommnung in der französischen Sprache im Winter 1930/31 an die Universität Grenoble in Frankreich. Vom Sommersemester 1931 bis Herbst 1932 studierte ich weiter an der Universität Berlin, anschließend in Marburg a. Lahn, wo ich im Juni 1934 die erste juristische Staatsprüfung bestand. Seit Anfang September befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst am Amtsgericht in Werder (Havel), und bin seit 1. November 1934 auf 1 Jahr zum Dienst in der Wehrmacht beurlaubt.